

LA POLITIQUE QUÉBÉCOISE ET CANADIENNE UNE APPROCHE PLURALISTE

Sous la direction de
Alain-G. Gagnon

Avec la participation de
David Sanschagrin

LA POLITIQUE QUÉBÉCOISE ET CANADIENNE

Les recherches portant sur le Québec et le Canada ont pris un nouvel élan ces dernières années grâce au gain en popularité des études comparées et au rayonnement qu'elles ont connu sur la scène internationale. Le Québec est devenu une véritable inspiration pour les nations en quête de reconnaissance alors que, de son côté, le Canada est fréquemment présenté comme un modèle pour les sociétés traversées par la diversité nationale et le pluralisme identitaire.

La collection *Politeia* se concentre sur l'analyse des phénomènes politiques et sociaux, et cherche plus particulièrement à mieux comprendre les transformations de la vie politique au Québec et au Canada. Ses auteurs jettent un regard affûté sur l'évolution du régime politique, des systèmes partisans et de l'économie politique au pays, en plus de s'intéresser aux mutations économiques, idéologiques et politiques ayant marqué le Québec et le Canada.

La collection *Politeia* accueille les travaux de pointe portant sur les nations sans État et celles en voie d'habilitation, dans la mesure où ils feront avancer la réflexion sur le fédéralisme et le phénomène national et permettront de mettre en valeur la production scientifique des québécois et des canadiens.

Comité scientifique

James P. Bickerton
St. Francis-Xavier University

Gérard Bouchard
Université du Québec
à Chicoutimi

Stephen Brooks
University of Windsor

Eugénie Brouillet
Université Laval

Claude Corbo
Université du Québec
à Montréal

Bernard Gagnon
Université du Québec
à Rimouski

Nicolas Houde
Université du Québec
à Montréal

Jane Jenson
Université de Montréal

Michael Keating
University of Aberdeen

Guy Laforest
Université Laval

Ramon Maiz
Université Saint-Jacques
de Compostelle

Alain Noël
Université de Montréal

Johanne Poirier
Université Libre de Bruxelles

Daniel Salée
Université Concordia

A. Brian Tanguay
Wilfrid Laurier University

Luc Turgeon
Université d'Ottawa

Jean-Philippe Warren
Université Concordia

José Woehrling
Université de Montréal

Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2

Téléphone : 418 657-4399

Télécopieur : 418 657-2096

Courriel : puq@puq.ca

Internet : www.puq.ca

Diffusion/Distribution :

CANADA Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand, Boisbriand (Québec) J7H 1N7
Tél. : 450 434-0306 / 1 800 363-2864

FRANCE AFPU-D – Association française des Presses d'université
Sodis, 128, avenue du Maréchal de Lattre de Tassigny, 77403 Lagny, France – Tél. : 01 60 07 82 99

BELGIQUE Patrimoine SPRL, avenue Milcamps 119, 1030 Bruxelles, Belgique – Tél. : 02 7366847

SUISSE Servidis SA, Chemin des Chalets 7, 1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél. : 022 960.95.32



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

LA POLITIQUE QUÉBÉCOISE ET CANADIENNE UNE APPROCHE PLURALISTE

Sous la direction de
Alain-G. Gagnon

Avec la participation de
David Sanschagrin



Presses de l'Université du Québec

**Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales
du Québec et Bibliothèque et Archives Canada**

Vedette principale au titre :

La politique québécoise et canadienne : une approche pluraliste

(Collection Politeia)

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 978-2-7605-4008-8

1. Québec (Province) – Politique et gouvernement. 2. Canada – Politique et gouvernement. 3. Relations fédérales-provinciales (Canada) – Québec (Province). I. Gagnon, Alain G. (Alain-Gustave), 1954- . II. Collection : Collection Politeia.

FC2911.P64 2014 320.9714 C2013-942728-7

Les Presses de l'Université du Québec
reconnaissent l'aide financière du gouvernement du Canada
par l'entremise du Fonds du livre du Canada
et du Conseil des Arts du Canada pour leurs activités d'édition.

Elles remercient également la Société de développement
des entreprises culturelles (SODEC) pour son soutien financier.

Conception graphique

Vincent Hanrion

Mise en pages

Info 1000 mots

Dépôt légal : 2^e trimestre 2014

› Bibliothèque et Archives nationales du Québec
› Bibliothèque et Archives Canada

© 2014 – Presses de l'Université du Québec

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Imprimé au Canada

PRÉSENTATION ET REMERCIEMENTS

Alain-G. Gagnon

Ce livre souhaite combler des lacunes importantes dans le champ de la politique québécoise et canadienne. À cette fin, nous avons mobilisé des spécialistes à la fine pointe de la recherche et leur avons confié des tâches précises en vue de préparer un manuel pouvant être utilisé par les étudiants aux trois cycles universitaires.

La démarche scientifique proposée se veut pluraliste et fait montre d'une grande sensibilité à l'égard des études comparées comme façon de mettre en valeur les travaux réalisés en politique québécoise et canadienne. Les lecteurs sont invités à se familiariser avec les principales approches utilisées en science politique, dont celles de l'économie politique, de la pensée politique, de la sociologie électorale, du pluralisme juridique, de la politique comparée et celles propres à l'administration publique.

Ce manuel est construit autour de quatre piliers principaux : *a)* les approches, les traditions et la culture ; *b)* les institutions politiques (le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, les organismes centraux, les institutions judiciaires, les chartes) ; *c)* les partis politiques, les groupes de pression et les mouvements sociaux ; et *d)* les politiques gouvernementales. Ce manuel innove

de plusieurs façons par rapport aux ouvrages parfois utilisés pour préparer les étudiants à ce champ d'études en discutant concurremment de la question autochtone, de la question identitaire, de la question sociale et de la question nationale au Canada. L'étude des diverses formes de mouvements politiques et sociaux (syndicalisme, féminisme, mouvement étudiant, mobilisations autochtones, etc.) constitue un autre angle d'approche important de cet ouvrage. Au cœur de la présente réflexion se trouvent nécessairement les tensions caractérisant les rapports Québec-Canada. Ces tensions sont prises en compte sous divers angles couvrant entre autres les dynamiques partisans, le comportement électoral, l'instauration des politiques linguistiques, le choc entre les projets politiques relevant du multiculturalisme et ceux associés à l'interculturalisme, de même que les politiques en matière de relations internationales et de paradiplomatie. Les auteurs discutent des principales approches du fédéralisme (angle territorial, angle multinational, forme hybride) et prennent la mesure à la fois du nationalisme minoritaire et du nationalisme majoritaire prévalant au Canada tout en explorant ces formes

de mobilisation politique sous divers angles (civique, culturel, économique, ethnoculturel).

Chacun des auteurs procède à l'analyse de son sujet en adoptant une formule porteuse pour l'approfondissement des connaissances. Afin de favoriser l'intégration de la matière à l'étude, la formule adoptée mise sur la présentation de tableaux synthèses, sur des questions clés et sur des suggestions de lectures complémentaires pour chacun des chapitres. Nous nous sommes beaucoup inspirés de la façon de procéder de notre collègue Daniele Conversi dans *Comparative Politics* (Oxford), ouvrage auquel nous avons participé.

Nous souhaitons ici poursuivre et approfondir les travaux menés à diverses périodes par des chercheurs érudits de la politique québécoise et canadienne. Viennent naturellement à l'esprit les recherches d'André J. Bélanger, Gérard Bergeron, André Bernard, Robert Boily, Léon Dion, Hubert Guindon, Jane Jenson, Daniel Latouche, Kenneth McRoberts, Réjean Pelletier, Evelyn Tardif et plusieurs autres.

La préparation d'un manuel de cette envergure fait appel à la contribution de plusieurs personnes. Je tiens à remercier chaleureusement tous les auteurs qui ont rédigé des textes de qualité dans le but de donner aux étudiants

le meilleur outil possible en études québécoises et canadiennes. Des remerciements spéciaux vont à David Sanschagrin, doctorant en science politique à l'Université du Québec à Montréal qui, en plus de corédiger le chapitre sur les politiques linguistiques, m'a épaulé tout au long du processus d'édition. L'appui du personnel à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes (CREQC), et en particulier celui d'Olivier De Champlain et de Vanessa La Haye, doit être souligné. Le soutien d'Audrey Lord à la traduction de plusieurs chapitres a été crucial pour la réalisation du projet. Ma gratitude va aussi à tous les membres de l'équipe des Presses de l'Université du Québec, et particulièrement à Céline Fournier, qui a donné son aval à la venue d'une nouvelle collection en études québécoises et canadiennes. Ce livre est d'ailleurs le deuxième ouvrage de la collection « Politeia » sous l'impulsion de la CREQC. Il sera suivi par d'autres ouvrages qui viendront proposer de nouveaux éclairages sur les transformations en cours marquant la vie politique québécoise et canadienne et offrir des contributions susceptibles d'alimenter les débats portant sur les pratiques démocratiques, la citoyenneté et les défis identitaires.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION ET REMERCIEMENTS	VII
Alain-G. Gagnon	
LISTE DES FIGURES	XIX
LISTE DES TABLEAUX	XXI

PARTIE I - APPROCHES, TRADITIONS ET CULTURE

CHAPITRE 1 - Empire, pluralisme et démocratie:

la pensée politique au Québec et au Canada anglais	5
Yves Couture	
1. Quelle nation, quel État, quel régime?	7
2. Le moment hiérarchique et impérial.....	10
3. Démocratiser l'Empire canadien	19

CHAPITRE 2 - L'État canadien.....

Peter Graefe	37
1. Une définition de l'État et de la citoyenneté	38
2. L'État (canadien) au moment du pacte fédératif.....	40
2.1. Les idées et les acteurs.....	41
2.2. De vives oppositions à la Confédération.....	43
2.3. La citoyenneté et la Confédération	44
3. L'État social	47
4. L'État néolibéral.....	52
5. L'après-néolibéralisme	55
Conclusion : la citoyenneté face à l'État austère.....	58

CHAPITRE 3 - Le Québec et l'analyse comparée des petites nations	67
Linda Cardinal et Martin Papillon	
1. Les petites nations en politique comparée : un concept polysémique.....	69
1.1. Les nations civiques ou les nations ethniques ?	69
1.2. Les minorités nationales ?	71
1.3. Des nations sans État ?	72
1.4. Le Québec, minorité nationale ou petite nation sans État ?	73
2. Les petites nations et le rééchelonnement de la politique : un changement d'approche.....	75
2.1. La nouvelle économie politique comparée des petites nations.....	76
2.2. Les convergences et les divergences : le Québec en contexte	77
Conclusion	79
CHAPITRE 4 - Les cinq visages du Québec	87
Alain-G. Gagnon	
1. Une nationalité politique	88
2. Une communauté binationale	90
3. Une province-État	93
4. Une société distincte.....	97
5. Une démocratie multinationale.....	101
Conclusion	103
CHAPITRE 5 - L'«identité québécoise» dans les sciences sociales et dans les débats universitaires : quelques significations et enjeux	109
Jean-Charles St-Louis	
1. L'«identité» comme objet d'étude et de débats.....	111
1.1. Les sciences sociales et la thématique de l'identité	111
1.2. L'identité comme «projet narratif» et vecteur de mobilisation.....	114
1.3. Pourquoi parler d'identité ? Démocratie, citoyenneté et diversité dans les échanges québécois	117
2. Les mises en récit de l'«identité québécoise».....	119
2.1. La réarticulation des représentations collectives et les sciences sociales.....	119
2.2. Deux mises en récit durables et une tradition narrative plurielle.....	121
3. Les enjeux des discussions universitaires contemporaines sur l'identité québécoise	126
3.1. La diversité, la cohésion sociale, l'exclusion et l'appartenance	126
3.2. Les voix dissidentes et les limites des discussions sur l'identité	129
Conclusion	130
CHAPITRE 6 - Les Autochtones dans l'espace politique canadien	139
Nicolas Houde	
1. Les identités autochtones à l'échelle internationale.....	140
2. Au Canada : une identité normée	140
2.1. Les membres des Premières Nations.....	141
2.2. Les Inuit et les Métis.....	142

2.3. Les institutions politiques coloniales	143
2.4. Le territoire.....	144
3. Alliances, dépossession et nouvelles relations: les grandes étapes de la relation entre l'État canadien et les Autochtones	145
3.1. Les alliances.....	145
3.2. La production de la marginalité: dépossession et assimilation	146
3.3. Les traités historiques.....	147
3.4. 1921-1969	148
4. Vers une nouvelle relation? Les lectures du problème colonial	149
4.1. Le Livre blanc: émancipation ou assimilation? Lecture libérale des droits individuels et collectifs.....	149
4.2. Les droits collectifs et la redistribution du pouvoir	151
4.3. <i>Calder</i> et la baie James	152
4.4. Les traités modernes et les droits ancestraux.....	153
4.5. Les solutions constitutionnelles et le troisième ordre de gouvernement	154
4.6. La critique du paradigme canadien	155
Conclusion: les défis à venir.....	157

PARTIE II - INSTITUTIONS

CHAPITRE 7 - Les institutions parlementaires.....	167
Jean-François Godbout	
1. L'historique du système parlementaire	168
2. L'Assemblée coloniale au Canada	171
3. Le Parlement du Canada	174
3.1. La Couronne.....	174
3.2. Le Sénat	175
3.3. La Chambre des communes	182
4. L'organisation de la Chambre des communes.....	189
4.1. Le président.....	190
4.2. Le calendrier.....	191
4.3. L'ordre du jour.....	192
4.4. Conclusion – Organisation	193
5. La procédure législative.....	193
6. Les assemblées législatives provinciales et l'Assemblée nationale du Québec	199
Conclusion	203

CHAPITRE 8 - Le pouvoir exécutif et le rôle du premier ministre dans un régime parlementaire	215
Gilbert Charland	
1. Le contexte constitutionnel canadien	216
2. Le contrôle de l'agenda gouvernemental et de l'administration publique	220

3. Le contrôle du programme législatif	228
4. Le contrôle du parti ministériel	230
5. Le contrôle des relations intergouvernementales.....	230
6. La concentration des pouvoirs du premier ministre et les contrepoids	231
Conclusion	234
CHAPITRE 9 - Les organismes centraux.....	239
Luc Bernier et André Fortier	
1. Le lien politico-administratif: principes et réalités.....	240
2. Quels sont les organismes centraux ?	242
2.1. Le dispositif politique.....	243
2.2. Le dispositif administratif	249
3. L'institutionnalisation du Cabinet.....	253
Conclusion: quelques pistes de réflexion	255
CHAPITRE 10 - L'administration publique canadienne et québécoise.....	263
Jacques Bourgault	
1. Un bref historique	264
1.1. Aux origines.....	264
1.2. Le régime britannique	265
1.3. La période après Confédération.....	266
2. Les organisations du secteur public et parapublic.....	270
2.1. Le Conseil des ministres	270
2.2. Les ministres	271
2.3. Les trois secteurs: public, parapublic et péripublic.....	272
2.4. Les ministères, organismes et réseaux.....	273
2.5. Les cinq grands types d'organismes	273
2.6. Les trois réseaux qui complètent l'action de l'administration québécoise.....	275
2.7. Au sommet	276
3. Les organismes centraux	277
4. Un ministère	279
5. Les personnels.....	280
5.1. L'administration fédérale.....	281
5.2. L'administration québécoise	283
5.3. L'évolution de l'effectif.....	283
6. Le budget.....	285
7. La planification et la reddition de comptes.....	289
8. Les agents et les contrôleurs	290
Conclusion: les perspectives et les enjeux	291

CHAPITRE 11 - Les institutions judiciaires et le phénomène de la judiciarisation du politique au Québec et au Canada	299
Louis-Philippe Lampron	
1. Les institutions judiciaires canadiennes	301
2. La confusion des pouvoirs et les garanties d'indépendance et d'impartialité.....	303
3. Le poids de la nomination fédérale dans les différends opposant les gouvernements provinciaux au fédéral à propos du partage des compétences	305
4. Le juge en tant qu' <i>arbitre des valeurs</i> depuis l'enchâssement de la Charte canadienne dans la Constitution en 1982.....	309
Conclusion	313
CHAPITRE 12 - Le fédéralisme et la démocratie	323
Michael Burgess et Alain-G. Gagnon	
1. Le fédéralisme, la démocratie et la démocratie fédérale	324
2. Le fédéralisme et la théorie de la démocratie.....	335
3. La souveraineté contestée	339
4. L'accroissement des pratiques démocratiques.....	340
Conclusion	341
CHAPITRE 13 - L'évolution des relations fédérales-provinciales au Canada	347
Xavier Dionne et Alain-G. Gagnon	
1. Un différend conceptuel.....	348
2. Les cinq conceptions du fédéralisme : l'école canadienne.....	350
3. Les principales lacunes de l'école canadienne	354
4. La confrontation entre deux versions du dualisme : le parcours des commissions d'enquête	356
4.1. Le fédéralisme unitaire et « efficace » : 1867 à 1949.....	357
4.2. Des tensions politiques à l'imposition d'un nouvel ordre constitutionnel : 1949-1982.....	359
4.3. Le nationalisme économique et la mise en échec du fédéralisme multinational : de 1982 à nos jours	367
5. La question autochtone : un enjeu négligé des relations fédérales-provinciales	373
Conclusion	375
CHAPITRE 14 - La protection constitutionnelle et « quasi constitutionnelle » des droits de la personne au Québec	383
José Woehrling	
1. Le contexte historique et politique de l'adoption des instruments de protection des droits.....	384
1.1. L'absence d'un instrument de protection des droits dans la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i>	384
1.2. La mise en place des divers instruments de protection des droits dans la deuxième moitié du xx ^e siècle.....	386
2. Le partage des compétences en matière de droits et de libertés	387
2.1. Les deux catégories d'instruments législatifs de protection des droits	388

3. Le contenu, le domaine d'application, le statut juridique et les modalités de mise en œuvre des chartes canadienne et québécoise.....	393
3.1. La Charte canadienne.....	393
3.2. La Charte québécoise.....	398
Conclusion.....	404
1.1. Les interactions résultant de la superposition des instruments constitutionnels et quasi constitutionnels de protection des droits.....	404
1.2. L'hypothèse d'une constitutionnalisation de la Charte québécoise.....	407

PARTIE III - PARTIS POLITIQUES, MOUVEMENTS ET GROUPES

CHAPITRE 15 - Le système partisan au Québec: bipartisme, réalignements et fragmentations.....	419

André Lamoureux

1. Les partis politiques et les systèmes partisans.....	419
1.1. La nature et la caractérisation des partis politiques.....	419
1.2. Les assises des partis: les considérations économiques, sociales et nationales.....	421
1.3. Le système partisan, le bipartisme et le multipartisme.....	422
2. Le bipartisme régnant (1867-1967).....	423
2.1. La valse des hégémonies (1867-1935).....	424
2.2. La première fracturation du système partisan (1936-1967).....	426
3. L'érosion du bipartisme (1968-2013).....	429
3.1. Le souverainisme, le libéralisme et le nouvel alignement bipartite.....	429
3.2. La nouvelle fragmentation: un modèle multipartite?.....	432
Conclusion.....	435

CHAPITRE 16 - Les partis politiques, les électeurs et les élections au Canada.....	443

James P. Bickerton

1. Le courtage politique et l'évolution du système partisan.....	444
1.1. Les deux premiers systèmes partisans.....	444
1.2. La parenthèse Diefenbaker et le troisième système de partis.....	446
1.3. L'interlude Mulroney et la fin du troisième système de parti.....	448
2. Les tiers partis et la régionalisation du système partisan.....	452
2.1. Les contributions des partis minoritaires.....	454
3. Les partis: organisation et fonctionnement.....	457
3.1. Les partis au Parlement.....	460
4. Les électeurs et leurs partis: entre l'attachement et l'effritement.....	462
Conclusion.....	468

CHAPITRE 17 - Les mouvements sociaux au Canada et au Québec	479
Francis Dupuis-Déri	
1. Qu'est-ce qu'un mouvement social?	482
2. La mobilisation de la contestation	486
3. Les principales théories.....	488
3.1. Le pluralisme et le néopluralisme.....	488
3.2. Le structuralisme (marxisme et néomarxisme, féminisme)	489
3.3. Le poststructuralisme	492
4. Les principales approches	493
4.1. La psychologie collective	493
4.2. Les nouveaux mouvements sociaux.....	494
4.3. La mobilisation des ressources et le processus politique	495
4.4. La philosophie politique.....	498
Conclusion	501
CHAPITRE 18 - Le nationalisme québécois dans une perspective comparée	507
Alain Dieckhoff	
1. Une société complète.....	509
1.1. Une société civile spécifique	510
1.2. Une société civique spécifique	512
2. Un quasi-État	515
3. Trois domaines d'intervention privilégiés.....	517
3.1. La culture et la langue.....	517
3.2. L'économie.....	518
3.3. Se projeter dans le monde	520
Conclusion	523
CHAPITRE 19 - La démocratie et les femmes au Québec et au Canada	529
Geneviève Pagé	
1. L'État moderne démocratique, un projet d'Hommes?.....	531
2. La démocratie représentative et les femmes	533
2.1. L'historique du droit de vote	533
2.2. Le cas de la « personne » et la nomination au Sénat : les femmes sont-elles des personnes? ...	535
2.3. Les enjeux propres au Québec	536
2.4. La représentation des femmes	538
3. La démocratie participative : l'influence du mouvement féministe sur l'État	542
3.1. La Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada.....	542
3.2. Les groupes de pression.....	543
3.3. La lutte pro-choix et la politique de rue	544
4. L'influence des politiques publiques sur les femmes	545
4.1. L'État-providence : l'influence des mesures sociales sur les femmes.....	546
4.2. La responsabilité des enfants	547
Conclusion	548

CHAPITRE 20 - L'État et les groupes	555
Michel Sarra-Bournet et Jean-François Thuot	
1. Les ordres professionnels	556
2. La consultation publique	559
3. Les groupes d'intérêt ou groupes de pression	561
4. Le corporatisme et le néocorporatisme	564
5. Un modèle québécois de gouvernance ?	568

PARTIE IV - POLITIQUES PUBLIQUES

CHAPITRE 21 - Les politiques linguistiques au Canada et au Québec : tenants et aboutissants de deux projets concurrents	579
Marc Chevrier et David Sanschagrin	
1. La genèse des politiques linguistiques québécoise et fédérale.....	581
1.1. Les origines de l'inquiétude linguistique	581
1.2. Le pacte de 1867	583
1.3. La territorialité et la personnalité linguistiques.....	583
1.4. La restriction du bilinguisme concurrentiel	586
1.5. Le choc des chartes	587
2. Les effets des politiques linguistiques québécoise et canadienne	589
2.1. Les francophones et l'État du Québec	589
2.2. Les minorités linguistiques et l'État fédéral	590
2.3. La promotion socioéconomique des francophones au Québec	591
2.4. L'amélioration du statut des francophones hors Québec.....	592
2.5. Le maintien du poids des francophones au Québec.....	595
2.6. L'assimilation des francophones hors Québec.....	599
3. Les limites des politiques linguistiques.....	601
3.1. Les limites de la <i>Charte de la langue française</i>	601
3.2. Les limites de la politique linguistique fédérale	603
Conclusion	604

CHAPITRE 22 - Qu'est-ce que l'interculturalisme¹?	613
Gérard Bouchard	
1. L'interculturalisme : quelques éléments non spécifiques.....	615
2. Les paradigmes et les niveaux d'analyse.....	616
3. Les spécificités de l'interculturalisme	619
3.1. Une dualité majorité/minorités	620
3.2. Une dynamique d'interactions	622
3.3. Les pratiques d'harmonisation : une responsabilité citoyenne	623
3.4. L'intégration et l'identité	623
3.5. Des éléments de présence <i>ad hoc</i> à la culture majoritaire.....	625

3.6. Une culture commune	632
3.7. Une quête d'équilibres et de médiations	633
4. L'interculturalisme et le multiculturalisme	634
Conclusion : un avenir pour l'interculturalisme et pour la francophonie québécoise	637
CHAPITRE 23 - La politique migratoire.....	649
Carolle Simard	
1. Les mots pour le dire	650
2. L'intégration : les différents modèles.....	652
3. Les visages de la citoyenneté.....	654
4. Les cas canadien et québécois.....	656
4.1. La politique canadienne	657
4.2. La politique québécoise.....	659
5. La diversité et l'intégration.....	662
CHAPITRE 24 - La politique étrangère du Canada : intérêts, institutions et identités	669
Justin Massie et Stéphane Roussel	
1. Qu'est-ce que la politique étrangère ?	670
2. La position géostratégique, la puissance et l'intérêt national du Canada.....	673
2.1. L'intérêt national du Canada.....	674
2.2. La puissance relative du Canada	675
2.3. La position géostratégique du Canada	676
2.4. Les stratégies internationales.....	677
3. La politique étrangère : une politique publique comme les autres	679
3.1. L'autonomie de l'exécutif.....	680
3.2. Les forces bureaucratiques.....	682
3.3. Le fédéralisme et la paradiplomatie québécoise	683
3.4. La société civile	685
4. Les identités et les cultures en politique étrangère	687
4.1. Les identités canadiennes et la culture stratégique.....	688
4.2. L'unité nationale et la distinction internationale	690
Conclusion	692
NOTICES BIOGRAPHIQUES	701

LISTE DES FIGURES

Figure 7.1.	Distribution des sièges par région.....	184
Figure 7.2.	Durée des parlements	192
Figure 7.3.	Projets de loi introduits à la Chambre des communes	195
Figure 7.4.	Le processus législatif au Canada.....	196
Figure 8.1.	Le cycle des politiques publiques et le processus décisionnel au sein du gouvernement du Québec	227
Figure 9.1.	Organismes centraux du gouvernement du Canada (février 2013)	244
Figure 9.2.	Organismes centraux du gouvernement du Québec (février 2013).....	245
Figure 10.1.	Conseil des ministres et Bureau du Conseil privé ou ministère du Conseil exécutif: organigramme hybride Canada/Québec	271
Figure 10.2.	Un ministère: exemple hypothétique	280
Figure 10.3.	Types de personnels au sein de l'administration.....	284
Figure 11.1.	Les institutions judiciaires canadiennes.....	301
Figure 19.1.	L'obtention du droit de vote par les femmes par province et territoire, ainsi qu'au gouvernement fédéral	534
Figure 23.1.	Immigrants reçus selon la période d'immigration et part dans la population immigrante (%) Gatineau, 2006.....	662

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2.1.	L'État libéral canadien	42
Tableau 2.2.	L'État social canadien.....	50
Tableau 2.3.	L'État néolibéral canadien	54
Tableau 2.4.	L'État libéral-inclusif canadien.....	57
Tableau 2.5.	L'État austère canadien	60
Tableau 5.1.	Principaux usages contemporains du concept d'« identité » en sciences sociales.....	112
Tableau 5.2.	L'école de Montréal, l'École de Laval et l'historiographie québécoise	124
Tableau 7.1.	Distribution des sièges au Sénat et à la Chambre des communes par province.....	177
Tableau 7.2.	Distribution des sièges au Sénat et à la Chambre des communes selon les principaux partis après l'élection de 2011 (41 ^e législature).....	180
Tableau 7.3.	Distribution des sièges et gouvernements des provinces ou territoires canadiens en 2013	202
Tableau 8.1.	Comités ministériels relevant respectivement du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec en 2012.....	224
Tableau 10.1.	Évolution de l'administration du Québec, 1867-1970, selon Gow	267
Tableau 10.2.	Évolution de l'administration du Québec, 1970-2012.....	268
Tableau 10.3.	Préparation du budget du Québec sur une base annuelle.....	286
Tableau 16.1.	Votes valides exprimés (%) et nombre de candidats élus (N) par parti politique aux élections fédérales canadiennes, 1963-1988	450
Tableau 16.2.	Votes valides exprimés (%) et nombre de candidats élus (N) par parti politique aux élections fédérales canadiennes, 1993-2011	455
Tableau 17.1.	Le Canada protestataire (en 2000)	480
Tableau 20.1.	Exemples d'instances néocorporatistes au Québec	566
Tableau 20.2.	Principaux concepts relatifs aux arrangements entre l'État et les groupes.....	567
Tableau 21.1.	Bilinguisme et biculturalisme : définitions et distinctions	586

Tableau 21.2.	Politiques culturelles québécoise et canadienne.....	588
Tableau 21.3.	Indice de continuité linguistique de la population francophone.....	593
Tableau 21.4.	Indice synthétique de fécondité selon la langue maternelle	594
Tableau 21.5.	Région de Montréal : répartition langue maternelle et langue d'usage (%)	596
Tableau 21.6.	Ville de Montréal : répartition langue maternelle et langue d'usage (%)	596
Tableau 21.7.	État du Québec : répartition des langues (%).....	597
Tableau 21.8.	Canada : répartition des langues depuis 1871.....	600
Tableau 21.9.	Concentration des francophones au Canada (%).....	601
Tableau 23.1.	Répartition des immigrants par arrondissement – Québec	661
Tableau 23.2.	Composition des minorités visibles à Québec	661
Tableau 23.3.	Dix principaux pays d'origine de l'immigration au Québec	664

PARTIE I

APPROCHES, TRADITIONS ET CULTURE

La première partie de ce manuel en études québécoises et canadiennes brosse le tableau des grands courants dans le domaine de la pensée politique au Canada, explore le processus de démocratisation du régime politique, cherche à cerner la place du Québec en tant que nation en quête de reconnaissance en contexte comparatif, étudie la question identitaire et approfondit la question autochtone. Force est de constater qu'il s'agit ici d'un effort concerté en vue d'offrir aux lecteurs une analyse pluraliste des enjeux politiques et communautaires actuels tout en s'appuyant sur les idées politiques qui ont traversé avec des succès variables les diverses époques.

Aussi, dans le chapitre 1, **Yves Couture** cherche à comprendre les débats et les principaux courants dans le champ de la pensée politique au Québec et au Canada anglais. Pour ce faire, l'auteur convie les lecteurs à une analyse qui s'inscrit dans la longue durée. Le fait dominant de l'histoire canadienne, nous rappelle Couture, est l'intégration dans une même réalité politique d'une pluralité de sociétés et de communautés distinctes par l'expérience politique, par la langue ou par la culture. La différence canadienne-française, puis québécoise, a joué un rôle central dans la conscience de cette pluralité. La diversité canadienne a longtemps été aménagée dans un cadre impérial et hiérarchique. À partir des années 1960, s'accélère une mise en question, parfois radicale, de l'ancienne hiérarchie impériale canadienne, notamment sous l'effet d'une contestation modernisatrice venue du Québec. L'enjeu principal est alors de penser dans un horizon pleinement démocratique une nouvelle articulation de la pluralité, de la dualité et de l'unité. Le pluralisme est cependant une réalité complexe et même paradoxale, ne serait-ce que parce que chaque forme de reconnaissance de la pluralité suppose elle-même un horizon unificateur.

Dans le chapitre 2, **Peter Graefe** trace à grands traits le portrait de l'évolution de l'État canadien et des relations changeantes entre cet État et les citoyens. L'auteur commence son étude en proposant une discussion des concepts de l'État et de la

citoyenneté et en prenant soin de mettre l'accent sur la nécessité de les comprendre comme des produits historiques de l'action sociale. La citoyenneté est analysée sous plusieurs angles (civil, politique, social, industriel, fédératif) afin de saisir son développement particulier. Graefe procède alors à une discussion sur les différentes formes de l'État canadien depuis la Confédération ainsi que sur le type de citoyenneté qui en découle. En bref, l'histoire de l'État canadien réside dans la démocratisation d'un régime politique libéral, mais les éléments démocratiques restent provisoires et des reculs s'observent ces dernières années dans plusieurs domaines de la citoyenneté.

Dans le chapitre 3, **Linda Cardinal et Martin Papillon** font le point sur les débats théoriques concernant les nations minoritaires et les petites nations sous l'angle de la politique comparée. Ce faisant, ils cherchent à évaluer la place qu'occupent les analyses sur le Québec dans ce nouveau champ d'études. Les auteurs présentent d'abord les principales questions et perspectives analytiques caractérisant l'étude comparée des petites nations. Ils évaluent ensuite l'apport des études sur le Québec aux débats théoriques portant sur les petites nations et se questionnent enfin sur la pertinence de comparer les petites nations ou les nations minoritaires pour saisir les dynamiques politiques propres au Québec.

Dans le chapitre 4, **Alain-G. Gagnon** identifie les principaux visages du Québec et les récits politiques qui sont apparus ou qui ont refait surface depuis le début de la Révolution tranquille. Il propose de comprendre le Québec à partir de cinq visages politiques, soit comme 1) partenaire clé d'une nouvelle nationalité politique, 2) nation fondatrice dans un Canada dualiste, 3) province-État, 4) société distincte et 5) société multinationale. Chacun de ces visages prévaudra à des périodes différentes de son histoire et avalisera une conception du Québec comme communauté politique, conception qui influencera à son tour les priorités politiques du moment ainsi que le type de relation qu'il entretiendra avec l'ensemble fédéral canadien.

Au chapitre 5, **Jean-Charles St-Louis** discute de la place de l'« identité » dans les sciences sociales et dans les débats universitaires. À partir de l'exemple québécois, il étudie quelques-uns des principaux enjeux qui s'articulent autour de la question des identités collectives. La première section du chapitre vise à cerner l'importance du concept d'identité dans les sciences sociales et dans le monde politique contemporain. Il y discute plus précisément des apports des approches narratives et relationnelles, puis de l'imbrication du concept d'« identité » dans les principaux discours sur la légitimité politique et la citoyenneté. Dans la seconde section, l'auteur propose un aperçu de divers débats interprétatifs et de nombreux récits identitaires qui ont été proposés au Québec depuis 1960. Enfin, dans la troisième section, l'auteur traite des limites des principaux discours portant sur l'« identité québécoise » à la lumière de voix critiques et dissidentes.

La première partie du livre se referme sur une étude de **Nicolas Houde** portant sur la place des Autochtones dans l'espace politique canadien. On y retrouve une analyse des processus ayant contribué à garder les Autochtones à la marge de l'espace politique canadien de même qu'un portrait de différentes lectures qui peuvent être faites du colonialisme et des stratégies pouvant être mises en place pour dépasser le cadre colonial au Canada. Houde fait aussi état des débats actuels entourant différentes solutions politiques visant à revoir la relation entre l'État et les peuples autochtones en vue précisément de mettre fin à la marginalisation politique dont ils font l'objet.

CHAPITRE 1

EMPIRE, PLURALISME ET DÉMOCRATIE

La pensée politique au Québec et au Canada anglais¹

Yves Couture

Au sens le plus ouvert, la **pensée politique**² est l'arrière-plan d'idées et de valeurs qui informe les opinions de chacun sur la société, la justice, le bien commun ou l'excellence. On réserve toutefois le terme, en général, aux expressions les plus élaborées de la réflexion. Elles-mêmes prennent des formes diverses. La pensée politique canadienne s'est d'abord constituée en lien étroit avec l'action d'hommes comme Papineau, Mackenzie, Macdonald ou Laurier. Après 1840 et pendant plus d'un siècle, les historiens joueront un rôle déterminant dans l'interprétation de l'ex-

périence nationale³. Dans une large mesure, ce sont les sciences sociales et la philosophie qui prennent ensuite le relais. On cherche alors à mieux distinguer deux rapports à la pensée politique : il s'agirait soit de la considérer comme un objet d'étude, soit d'y contribuer par des propositions normatives. En réalité, les deux tâches demeurent liées, puisqu'aucune étude n'est tout à fait neutre en ce domaine et qu'aucune proposition sérieuse ne peut faire l'économie d'une connaissance des divers courants et traditions. La perspective universitaire tend néanmoins à éloigner la pensée politique de la pratique. La replacer dans son cadre national permet d'atténuer cet effet. Non pas bien sûr que le cadre

-
1. Je tiens à remercier Manuel Dorion Soulié pour les éclairantes discussions que nous avons eues sur la pensée politique canadienne, ainsi que Charles Blattberg, dont j'espère avoir conservé ici une part de l'éthique du dialogue qu'il a si fortement formulée.
 2. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

-
3. Sur le sens directement politique qu'a longtemps eu la discipline historique, il est instructif de lire conjointement Berger (1976) et Rudin (1998).

national soit le seul lieu de la politique concrète. Mais, aujourd'hui encore, il en demeure sans doute le plus important.

Plusieurs outils peuvent servir de point de départ à l'étude de la pensée politique canadienne. Signalons d'abord un certain nombre d'anthologies qui regroupent les textes jugés particulièrement significatifs⁴. Plusieurs ouvrages collectifs illustrant ses principaux aspects ont également été publiés depuis les années 1970⁵. Quelques rares auteurs proposent enfin leur propre synthèse du domaine. La comparaison de ces ouvrages généraux révèle une évolution très marquée des approches. Sous l'influence du marxisme, le genre dominant a longtemps été l'analyse comparée des idéologies. À partir des années 1980, le renouveau de la philosophie politique déplace les questions et les enjeux. On repère pourtant une constante : la conscience des défis posés par le caractère **multinational** et multiculturel du Canada. La dualité linguistique constitue déjà ici une donnée incontournable, y compris au sein du monde intellectuel. La plupart des travaux québécois, par exemple, ne portent que sur le Québec ou sur le Canada français. Cette pratique existe aussi au Canada anglais. Un des livres les plus ambitieux sur la pensée politique canadienne précise ainsi que la pensée québécoise, selon la formule consacrée, mériterait un autre livre et qu'elle a donc été écartée⁶. Quelques perspectives plus générales ont été proposées,

pensons notamment aux ouvrages de Katherine Fierlbeck (2005, 2006) ou au collectif dirigé par Stephen Brooks (1984). Malgré leurs mérites, on a parfois l'impression que la pensée québécoise y fait de la figuration dans un scénario intégrateur qui en change la signification⁷.

La diversité intrinsèque du Canada a longtemps nourri un sentiment d'inachèvement. Elle semble toutefois s'accorder désormais avec la méfiance contemporaine pour les prétentions unitaires. Certains associent cette méfiance au **postmodernisme** ou du moins à un virage pluraliste de la pensée occidentale. L'éloge du multiple a en réalité des sources complexes. L'une des plus influentes nous paraît l'approfondissement de l'**imaginaire** démocratique moderne, dont un des principaux aspects est l'aspiration à l'égalité. C'est en effet au nom de revendications égalitaires que s'énoncent le plus souvent les critiques plus ou moins radicales de l'**impérialisme de l'Un**. Il y a pourtant là un paradoxe, car la notion d'égalité suppose elle-même une forme d'identité et donc une figure de l'Un. La plupart des critiques actuelles de l'Un entretiennent donc des rapports plus étroits qu'il n'y paraît avec ce qu'elles affirment combattre.

Cette tension sera notre point de départ. En partant des rapports entre la diversité et l'unité, il semble possible d'opérer une coupe transversale qui éclaire les principales expressions, l'évolution et les enjeux actuels de la pensée politique au Canada anglais et au Québec. Pour ce faire, nous rappellerons d'abord les données fondamentales de l'équation canadienne. Nous nous pencherons ensuite sur l'articulation des deux pôles au cours de ce qu'on peut appeler le moment hiérarchique et impérial de l'histoire du pays. La dernière partie essaiera de voir jusqu'à

4. Voir notamment Corbo et Lamonde (1999), Forbes (1985) et Fierlbeck (2005).

5. Il reste utile de se rapporter à l'important corpus d'analyse des idéologies. En français, voir par exemple Dumont *et al.* (1971, 1974, 1978, 1981a, 1981b, 1981c) ou encore Monière (1977). En anglais, voir notamment Ornstein et Stevenson (1999). Pour des analyses plus proches de la pensée et de la philosophie politiques, voir Brooks (1984) ou Beiner et Norman (2001).

6. Voir Beiner et Norman (2001, p. 2-3).

7. La meilleure perspective d'ensemble demeure sans doute celle de Fierlbeck (2006).

quel point la démocratisation de l'imaginaire et de la réalité politiques, depuis les années 1960, a renouvelé le statut et le sens de la pluralité. L'analyse proposée, précisons-le, se veut non pas une étude exhaustive de la pensée politique canadienne – ou de quelques œuvres majeures –, mais plutôt une interprétation de ce qui est sans doute son enjeu le plus durable et le plus décisif.

1. QUELLE NATION, QUEL ÉTAT, QUEL RÉGIME ?

L'État-nation s'est constitué en Europe dans un contexte marqué par une double symbolique universaliste : l'idée d'**empire**, héritée de la civilisation romaine, et l'idée de chrétienté. La consolidation d'États rivaux fractionne ces horizons de sens sans en épuiser toutefois la dynamique, puisque les États modernes seront également les héritiers des formes politiques et religieuses antérieures. Les grandes nations émergentes ne se sont en effet jamais pensées comme des particularités fermées sur elles-mêmes. À sa manière, chacune se voit comme une version exemplaire de l'esprit chrétien, européen ou moderne. Il ne faut donc pas oublier que l'État-nation, comme forme politique, se veut aussi porteur de l'universel. Cette dimension est très visible pour les États qui ont eu le plus d'influence sur l'expérience canadienne. Le Canada s'est construit dans l'ombre des États-Unis, *the first new nation*, à partir de fragments des empires coloniaux français et anglais⁸. Il a produit ses propres conceptions de soi dans un rapport complexe avec les conceptions

américaines, françaises et anglaises de l'exemplarité nationale.

Cet héritage disparate explique la difficulté à fonder un récit national unifié comparable aux mythes fondateurs américains. Il signale par ailleurs les liens étroits entre la diversité interne d'une nation et l'idée qu'elle se fait de sa place dans le monde.

Observons donc maintenant de plus près cette diversité canadienne. La politique suppose la pluralité. Constat banal qui porte avant tout sur la pluralité des groupes ou des statuts dont les rapports constituent la société. C'est en voyant comment y est organisée et pensée la diversité, et lesquelles de ses formes sont mises en avant, tandis que d'autres restent dans l'ombre, qu'on comprend le mieux la spécificité d'un État. Chaque État possède à cet égard une cartographie qui lui est propre. La juxtaposition de sociétés distinctes par la langue et la culture est un fait incontournable de l'expérience canadienne. Elle recoupe en partie la division en dix provinces et trois territoires ayant leurs institutions, leurs intérêts et leurs traits particuliers⁹. À ces divisions culturelles et politiques s'ajoutent les divisions du travail, de la richesse et du pouvoir, qui se cristallisent en différences de classes. Et s'ajoutent, bien sûr, les différences à la fois naturelles et sociales entre hommes et femmes, entre générations, etc.

Ces distinctions de nature diverse se superposent. La différence des groupes nationaux et culturels s'est ainsi doublée au Canada d'une **hiérarchie** sociale liée à la division du travail et du pouvoir. Le terme *vertical mosaic* décrit bien ce type de croisement¹⁰. La sociologie a appris à

8. La description des États-Unis comme *the first new nation* a été popularisée par le livre de Seymour Martin Lipset (1963). Elle exprime une idée profondément ancrée dans la culture politique américaine.

9. Que les peuples autochtones ne soient pas une partie constituante du fédéralisme canadien montre bien que ce recoupement n'est que partiel. Voir sur ce point Papillon (2006, p. 464-466).

10. Il renvoie bien sûr au livre classique de John Porter, *The Vertical Mosaic: An Analysis of Social Class and Power in Canada*. Publié

prendre également en compte la pluralité liée au genre ou à d'autres traits identitaires. Selon les choix théoriques ou les acteurs sociaux, on donnera toutefois un poids plus ou moins grand à chaque distinction. On peut aussi s'interroger sur l'articulation hiérarchique ou égalitaire des différences de toute nature. On peut enfin se demander quel est le statut – naturel, conventionnel ou l'un et l'autre à la fois – de la diversité humaine en tant que telle. Autant de questions inséparables, au final, de l'enjeu du **régime politique**.

Tant que le modèle restait l'Athènes classique, on liait la démocratie à un idéal d'égalité jugé irréalisable en dehors d'une petite société culturellement homogène. La pensée politique actuelle vise plutôt à réconcilier l'égalité au pluralisme identitaire. Le défi peut sembler banal, mais il requiert une prise en compte des conditions de possibilité et de l'influence de chaque forme politique. L'État moderne, avons-nous signalé, a hérité une part de sa substance des idées d'empire et de chrétienté. Dans la mesure où il a peu à peu intégré des aspects **républicains** et démocratiques, il s'est néanmoins rapproché du modèle de la Cité classique. Il est, pourrait-on dire, une forme quasi impériale – caractérisée par une distinction forte entre l'État et la société, et par une importante diversité culturelle – qui s'est pensée comme une Cité. L'État moderne demeure donc travaillé par une tension entre sa réalité effective et les référents intellectuels à partir desquels s'est construite ou renouvelée l'idée qu'on s'en fait. Il suffit pour s'en convaincre de considérer la

difficile conciliation entre l'idée d'État et l'idée – prise au sens premier – de démocratie¹¹.

Cette tension a toujours été très visible au Canada, dont à bien des égards l'histoire, les symboles, la structure institutionnelle et la pluralité identitaire rappellent un Empire plus qu'un État-nation¹². L'enjeu sera dès lors de faire un pays unifié, libéral et démocratique avec des matériaux hétéroclites hérités d'un passé colonial.

On prend toute la mesure du défi en entrant plus avant dans la diversité nationale et culturelle qui a si profondément marqué l'histoire canadienne. Trois strates principales doivent être distinguées. D'abord, les sociétés désormais appelées « Premières Nations », qui, en plus de demeurer un monde à part, diffèrent entre elles par la langue, le mode de vie ou l'organisation politique. Fait important : aucune de ces sociétés ne couvrait l'ensemble du territoire canadien et plusieurs vivaient aussi dans l'espace maintenant occupé par les États-Unis. La division politique actuelle du continent doit donc peu à ses premiers occupants. Que les peuples autochtones aient pu inspirer certains aspects de l'ordre constitutionnel canadien – ou américain – est une question qui demeure débattue¹³. Ils n'en ont toutefois pas eu l'initiative et leur statut initial était très ambigu. La situation des Premières Nations gardera cette ambiguïté jusqu'à aujourd'hui. Elle continue d'ailleurs de

.....
 en 1965, l'ouvrage est donc contemporain de la sortie du moment hiérarchique canadien.

.....
 11. Peut-être est-ce dans *Les principes de la philosophie du droit* de Hegel où cette difficulté apparaît dans toute sa profondeur. Se rapporter plus spécifiquement aux paragraphes 272 et 273.
 12. Le caractère impérial de l'État canadien a été souvent analysé. Voir par exemple Chevrier (2011), Couture (2007), Di Noria (1979) ou encore Tully (1999).
 13. Voir notamment Young (2000). Tully (1999) soutient qu'il nous reste beaucoup à apprendre de l'esprit autochtone, aujourd'hui encore, pour dégager le constitutionnalisme classique de son héritage impérial.

poser au pays ce qui reste sans doute son principal défi moral.

La seconde strate est celle des sociétés nées d'un projet colonial européen. Le fait majeur est ici la coprésence concurrente des fondations coloniales françaises et anglaises. On observe un phénomène similaire aux États-Unis si l'on tient compte de la présence hollandaise, française ou espagnole initiale. Le rapport de force entre groupes n'a cependant pas été le même au Canada, où la société issue de la Nouvelle-France a conservé une personnalité institutionnelle bien plus forte que n'ont pu le faire les souches coloniales non anglaises absorbées dans la société américaine. La persistance d'une société politique d'origine française est bien sûr au fondement de la dualité nationale. Une part importante de la pensée politique canadienne a consisté à définir la portée de cette dualité, les penseurs canadiens-français puis québécois tendant à y voir le fait fondateur du pays, tandis que la majorité des penseurs du Canada anglais en minimisent plus ou moins la signification. Différence d'interprétation qui devient elle-même une des dimensions de cette dualité. Mais la différence tient aussi à la nature des deux Canadas. Le Canada anglais a été constitué d'un amalgame de loyalistes venus des États-Unis avec des colons anglais, écossais et enfin irlandais. Si l'on ajoute les distinctions religieuses et la pluralité des provinces, cela empêche d'en faire le pendant exact de la société nationale fortement cohésive qu'a été le Canada français et qu'est largement demeuré le Québec francophone moderne.

La dernière strate de la diversité culturelle canadienne s'est constituée par les vagues d'immigration successives. Il faudrait cette fois distinguer chaque groupe selon son ancienneté, son degré de proximité avec la société d'accueil, son profil socioéconomique et les principaux lieux de son insertion. Et tenir compte de l'imprévu

des événements, qui peut à tout moment favoriser une dynamique d'intégration ou d'exclusion. Malgré ou à travers cette complexité, l'ampleur de l'immigration a contribué à refaire l'image de la diversité canadienne en donnant un poids décisif à l'idée du **multiculturalisme**. Au point où certains résument désormais toutes les différences par ce terme. La résistance à une telle simplification a toujours été forte chez les Premières Nations et au Québec. Elle a aussi trouvé de nouvelles expressions conceptuelles chez des penseurs comme Charles Taylor ou Will Kymlicka, qui proposent des distinctions très nettes entre les types de diversités ou de minorités¹⁴. Il n'est toutefois pas certain que ces précisions aient un grand poids dans les perceptions de la majorité.

La présentation successive de ces strates nationales et culturelles ne rend pas justice à leur enchevêtrement. Les rapports entre le Québec et le reste du Canada interagissent constamment, en réalité, avec la question de l'immigration et des minorités culturelles, et ils ont parfois interagi de manière spectaculaire avec les questions relatives aux Premières Nations. Rappelons également que les polarités nationales et culturelles croisent les autres différences sociales. Pour n'évoquer ici qu'un nouvel exemple, on sait à quel point l'enjeu de l'égalité entre hommes et femmes s'est répercuté depuis trente ans dans les débats sur le statut des Premières Nations, sur l'intégration des immigrants et même sur le statut du Québec¹⁵.

14. Voir la notion de « diversité profonde » chez Taylor (1992, p. 181-214). Kymlicka formalise la distinction entre minorités nationales et minorités issues de l'immigration dans *La citoyenneté multiculturelle* (2001).

15. Lors des débats entourant l'accord du lac Meech, par exemple, certaines féministes du Canada anglais estimaient que la reconnaissance du Québec comme société distincte pourrait entraîner un recul des droits des femmes.

La vigueur de la pensée politique au Canada anglais comme au Québec tient largement à la tension entre une équation nationale très délicate et l'approfondissement de l'*ethos* démocratique. Pour donner une idée juste des défis affrontés et des interprétations ou des solutions proposées, il ne suffit pourtant pas de présenter un tableau des positions actuelles. Un débat intellectuel et politique n'a pas qu'une dimension horizontale, celle du présent. On ne peut non plus se contenter de supposer un invariant théorique à partir duquel on prétend tout classer définitivement. Les principales formes de la pensée canadienne se sont constituées dans l'histoire, avec ce que cela implique de continuité et de ruptures, conscientes ou non. Pour éviter un présentisme naïf, il faut donc redonner à voir cet ancrage historique¹⁶.

POINTS CLÉS

- > Chaque État comporte une organisation particulière de la pluralité.
- > Le Canada se caractérise par l'existence en son sein de sociétés distinctes par l'histoire, la culture et le statut politique.
- > Pour comprendre la diversité canadienne, il ne faut pas en confondre les strates successives : les Premières Nations, les sociétés fondées par les entreprises coloniales françaises et anglaises, le multiculturalisme qui résulte de l'immigration.

2. LE MOMENT HIÉRARCHIQUE ET IMPÉRIAL

Trois aspects baliseront ici notre analyse. Il faut d'abord revenir au fait premier que le Canada résulte de projets coloniaux français et anglais. Une colonie suppose la fondation d'un ordre politique et d'une société, avec ses mœurs et sa culture. Cette double fondation pourra être suivie plus tard par la refondation d'un ordre politique indépendant de la métropole et – processus plus diffus – par la refondation d'une culture qui cesse de se voir comme une simple extension du pays souche. Les États-Unis illustrent très bien ces fondations et refondations successives. Leur exemple inspirera les autres États du continent, même s'il s'agit d'un modèle qu'on ne voudra pas toujours suivre jusqu'au bout. Au Canada anglais et au Québec, par exemple, l'idée d'une rupture symbolique forte avec l'Europe se heurte à la conscience qu'il n'est sans doute pas dans l'intérêt national de s'inspirer sans réserve du mythe américain de la refondation. Le lien aux anciennes métropoles apparaît au contraire comme un moyen d'atténuer l'hégémonie des États-Unis. Rappelons, par exemple, la réplique que s'est value l'insistance unilatérale sur l'américanité du Québec¹⁷.

Deuxième rappel : le Canada naît dans un contexte hiérarchique, ce qui suppose l'affirmation de la supériorité en valeur de certains groupes, de certaines idées et de certaines pratiques. Au départ, une colonie s'insère d'ailleurs toujours dans un lien hiérarchique, puisqu'elle n'est que la partie d'un tout dont elle dépend pour sa survie et sa croissance. Une colonie conquise entre dans une dépendance

16. *Three Civilizations, Two Cultures, One State: Canada's Political Traditions* (1986), de Douglas V. Verney, demeure à ce jour un des meilleurs exemples de l'apport d'une perspective historique approfondie pour ressaisir les diverses manifestations de la pensée politique canadienne.

17. Dans *Critique de l'américanité* (2002), Thériault a montré l'ambiguïté de l'usage québécois du concept qui, paradoxalement, fait de l'absence d'essence nationale ou de la fluidité de l'identité un trait essentiel de l'Amérique.

encore plus délicate. Pour maintenir une société distincte, on voudra retenir et magnifier certains traits de la métropole initiale. Il est tentant dès lors de se définir en termes culturels plutôt que politiques. Rappelons enfin que les aspects coloniaux du Canada ont interagi avec d'autres aspects hiérarchiques du monde européen, notamment la division marquée entre l'élite et le peuple ou la distinction institutionnelle du sacré et du profane.

Troisième aspect majeur : dès l'origine, la société canadienne comportait aussi des traits plus égalitaires qui ont pu servir de germes aux changements à venir. On a souvent noté que la **société d'Ancien Régime** n'avait jamais pu être entièrement reproduite sur le sol nord-américain. L'immensité du continent et l'exemple des Autochtones ont très tôt favorisé l'adoption de modes de vie au moins en partie détachés des modèles français ou anglais. Une structure sociale moins lourde a pu ensuite faciliter la lente progression d'un imaginaire de l'égalité. Ajoutons toutefois que cela a également pu atténuer les ruptures brutales. Pensons aux révolutions américaine et française, qui ailleurs ont transformé plus radicalement tel ou tel aspect de la société.

Le moment impérial canadien peut être défini comme la longue période où la marque du fait colonial et hiérarchique demeure prépondérante. Jusqu'à quand persiste-t-il ? On est tenté de répondre 1918, ou 1931, date du traité de Westminster, ou 1945, ou même qu'il dure encore. Il est toujours délicat d'établir des frontières historiques. Nous estimons pour notre part que l'esprit impérial prédomine jusqu'aux années 1960, où s'accélère une démocratisation de la pensée et de la vie canadiennes. Bien des idées et des événements antérieurs illustrent certes des poussées précoces d'un esprit libéral, républicain, démocratique ou décolonisateur. Les rébellions de 1837 et 1838 viennent d'emblée

à l'esprit. Ne serait-ce qu'en raison du fait colonial, le cadre de la société demeurait néanmoins hiérarchique. S'étendant sur plus de trois siècles, ce moment impérial n'est bien sûr pas uniforme. Nous n'évoquerons la période allant de l'origine au Traité de Paris de 1763 que par quelques rappels. L'équation nationale prend sa forme durable dans la période qui va de la Conquête anglaise à la refondation politique de 1867. Suit alors un siècle de maturation puis de déclin de la société impériale canadienne. Valable pour l'ensemble du pays, cette distinction entre trois moments historiques successifs éclaire aussi le rythme spécifique de la vie politique et intellectuelle des deux sociétés nationales qui jouèrent les rôles décisifs dans ses fondations et refondations successives.

Considérons d'abord la société d'origine britannique, qui donne au Canada les principaux traits de sa forme politique et de sa culture, à commencer par le rôle dominant de la langue anglaise. Pendant longtemps, bien des Canadiens ont d'ailleurs estimé vivre dans *a British country* où le Canada français, les Autochtones et les groupes immigrants d'autres origines étaient des entités secondaires destinées à s'assimiler, ou du moins à admettre la primauté du fait britannique. Ce sens de la primauté s'est nourri d'idées et de sentiments divers selon les époques. Avant que le Canada anglais ne forme la majorité, au milieu du XIX^e siècle, la hiérarchie des groupes nationaux reposait d'abord sur la Conquête et le lien à la métropole, sans oublier la conviction de la supériorité morale de la culture protestante. Le sens de la primauté du Canada anglais a pu ensuite s'appuyer aussi sur le nombre ou encore se satisfaire d'une prépondérance passée dans les faits. La remise en cause de cette hiérarchie nationale institutionnalisée – ou même le simple rappel de son existence – sera souvent perçue comme un manque de loyauté

à l'égard d'un pays qui garantirait à tous la paix, l'ordre et un bon gouvernement.

La prédominance affirmée du Canada anglais est une dimension centrale du moment impérial. Elle ne l'empêche pourtant pas de devoir faire face à d'immenses défis. D'abord celui de la fondation, qui comporte deux aspects essentiels. Fonder un pays au nord du continent exige d'unifier des colonies disparates, éloignées les unes des autres. Cela exige surtout de distinguer la nouvelle société des États-Unis. Bien sûr, il fallait aussi tenir compte du fait français. Il s'agit toutefois d'une réalité qu'on a toujours préféré marginaliser. Si les événements en rappellent le caractère incontournable on y fera face, tout en jugeant le Canada français narcissique de s'imposer ainsi à l'attention nationale. Les défis fondateurs, les défis intimes, en quelque sorte, du Canada anglais consistent à construire sa propre unité et à résister à la tentation américaine. La transformation moderne de l'équilibre entre hiérarchie et égalité entraîne, d'autre part, des risques particuliers pour le Canada. Comment faire tenir ensemble des éléments aussi différents si l'ancien lien hiérarchique s'affaiblit ? Assurer la prospérité et l'autonomie d'un jeune pays excentré dont l'économie repose largement sur l'exportation de produits naturels s'avère aussi un défi de taille, qui donnera lieu à un débat soutenu jusqu'à aujourd'hui¹⁸.

Les traditions politiques du Canada anglais se forment en adaptant des courants de pensée britanniques à ces multiples défis. Les principaux pôles sont d'emblée les traditions conservatrice

et libérale. Mais l'esprit tory, au Canada, ne put jamais aller au bout de lui-même. Il lui manquait une base aristocratique forte et la composition nationale du pays était trop disparate¹⁹. L'esprit libéral, à l'inverse, a longtemps dû composer avec le fait colonial, qui institutionnalisait une composante hiérarchique et conservatrice. La *canadianisation* des deux traditions conduira donc à des mixtes de conservatisme libéral et de libéralisme impérial. Sous l'influence des modèles anglais ou américains, certains aspireront certes à une pensée plus unifiée. La tension entre la reprise d'idées étrangères et la réalité d'ici est d'ailleurs une constante de l'histoire intellectuelle nationale. L'attrait des modèles étrangers peut même devenir si fort qu'une partie de la population, surtout située dans les Prairies où l'on note aux origines une colonisation américaine importante, voit les compromis canadiens – notamment sur le plan linguistique – comme des artifices imposés par l'État. Outre les traditions tories et libérales adaptées au contexte canadien, dominantes dans l'élite, il faut signaler des populismes de droite (comme le Crédit social) et de gauche (comme la Cooperative Commonwealth Federation à ses débuts), souvent liés à des courants distincts du protestantisme. Quant à la gauche intellectuelle, elle restera longtemps marginale.

Ce n'est qu'après la conquête de la Nouvelle-France et l'indépendance américaine que se développe véritablement la réflexion sur la nature de l'Amérique du Nord britannique. Les tensions entre classes deviennent plus explicites. L'immigration de colons écossais puis irlandais met bientôt à l'avant-plan un pluralisme religieux qui accentue la difficulté d'imposer

.....
18. Ce débat sera marqué par un important courant d'histoire économique d'abord illustré par les travaux de Creighton (1937) et de Innis (1930). En magnifiant le rôle du Canada central dans la structure économique et politique du Canada, ces auteurs contribueront par ailleurs à une prise de conscience régionaliste, à un sentiment d'aliénation, dans le reste du pays. Sur cette question, voir par exemple Morton (1967).

.....
19. L'évaluation de l'influence anglaise fait bien sûr l'objet de débats persistants. Pour une lecture critique de la thèse d'une forte empreinte torie, voir par exemple Ajzenstat et Smith (1995)

EXTRAIT DU RAPPORT DURHAM

Ce fut peu de temps après la Conquête qu'une autre classe plus nombreuse de colons anglais commença à pénétrer dans la province. [...] Les habitudes régulières et dynamiques des hommes d'affaires anglais éliminèrent de toutes les branches les plus lucratives de l'industrie leurs concurrents inactifs et insouciants de race française; mais par rapport à la plus grande partie du commerce et des manufactures du pays (presque la totalité), on ne peut pas dire que les Anglais aient empiété sur les Français; de fait ils ont créé des occupations et des profits inconnus jusqu'alors (Durham, 1990, p. 70).

La lutte entre le gouvernement et l'Assemblée a aggravé les animosités de races, et les animosités de races ont rendu le différend politique insoluble.

Aucun remède ne peut être efficace s'il ne s'attaque pas à l'un et l'autre de ces maux. À la racine du désordre au Bas-Canada, on trouve le conflit des deux races qui composent sa population. Jusqu'à ce que ce problème soit résolu, aucun bon gouvernement n'est possible, car, que les institutions politiques soient réformées ou demeurent inchangées, que les pouvoirs du gouvernement soient confiés à la majorité ou à la minorité, nous pouvons être assurés que, tant que durera l'hostilité entre les races, quelle que soit celle qui soit revêtue du pouvoir, cette race se servira du pouvoir pour des fins partiales (Durham, 1990, p. 103-104).

une Église d'État sur le modèle anglais. De la Révolution américaine jusqu'en 1815, le monde occidental est par ailleurs traversé par de puissants courants républicains et libéraux, qui ressurgiront avec force autour de 1830. Le réformisme du Bas et du Haut-Canada profite de ce contexte international²⁰. Peut-on aller jusqu'à parler d'un premier moment libéral du Canada anglais? Dès 1839, le rapport Durham souligne sa précoce vitalité commerciale. Mais en insistant sur le conflit au Bas-Canada, présenté comme une lutte entre deux nations plutôt qu'entre le peuple et une oligarchie coloniale, Durham favorisait l'interprétation **culturaliste** des enjeux canadiens (1990, p. 64-86)²¹. Face au Canada français jugé retardataire, le Canada anglais est plus que jamais appelé à se voir comme l'élément moderne, progressiste, sur lequel repose

l'avenir du pays. Le contraste avec les États-Unis fera pourtant ressortir sa dimension conservatrice, illustrée par le refus de la révolution et de la rupture avec la métropole. Le croisement des deux perspectives confirme en quelque sorte l'entremêlement des dimensions libérales et conservatrices au cœur de sa culture politique.

Précisons la nature de cet entremêlement en observant de plus près les conséquences du pluralisme identitaire du futur État canadien. La réaction contre le *family compact*, au Haut-Canada, se nourrit d'une diversité démographique qui rend inacceptable une domination étroitement anglaise et anglicane²². Après l'Acte d'Union de 1840, les libéraux se découvrent des intérêts communs avec les francophones modérés du Bas-Canada dans la lutte contre les prérogatives de l'administration coloniale. Apparaît ainsi un axe central de la politique canadienne : la nécessité pour les libéraux du Canada

20. Pour une perspective comparative, voir Klooster (2009).

21. L'âge victorien systématisera le culturalisme en germe dans l'analyse de Durham.

22. Sur le réformisme du Haut-Canada, voir Wilton (2000).

anglais, minoritaires dans leur propre société, de former une coalition avec des députés québécois pour s'assurer une majorité nationale²³. La diversité canadienne semble donc avoir favorisé l'élan libéral du début du XIX^e siècle. La Confédération de 1867 institutionnalisera cependant la prédominance torie dans la définition du pays : fidélité à l'Angleterre et à la monarchie ; Sénat non élu ; au total, création d'un régime mixte en contraste avec le républicanisme et le populisme américains²⁴. Confirmé par la forme fédérale, le pluralisme canadien est néanmoins secondarisé par le renforcement du principe hiérarchique et la concentration des pouvoirs les plus importants au bénéfice du Parlement fédéral. L'affaiblissement du Canada français est une des clés du basculement de tendance. Son poids relatif diminuait depuis des décennies sous l'effet d'une politique d'immigration sélective favorisant les émigrants britanniques. De plus, la défaite des patriotes place le courant républicain et libéral sur la défensive, favorisant l'hégémonie conservatrice de l'Église. La recréation d'une entité politique à majorité francophone, le Québec, peut certes être vue comme une victoire. Son intégration dans un vaste ensemble anglophone signifie toutefois la marginalisation provinciale du Canada français. L'alliance avec des partenaires du Canada anglais reste possible, mais dans un contexte élargi qui diminue durablement l'influence des francophones. Le cadre politique et symbolique était

en place pour le développement et l'apogée de l'âge impérial canadien.

L'impérialisme canadien se déploiera dans les décennies suivantes. Il s'agit d'un courant de pensée très étudié depuis les travaux de Carl Berger (1969, 1970)²⁵. Attention méritée, puisqu'il fournit au Canada anglais sa première conception forte de lui-même. En ce sens, il faut le considérer comme l'expression d'une société plutôt que de le confiner à quelques cercles restreints²⁶. Dans ses grandes lignes, la pensée impérialiste voulait donner au Canada et aux autres *white dominions*, comme l'Australie, un rôle de premier plan dans la direction de l'Empire britannique. Elle s'appuie ainsi sur l'idée d'une mission civilisatrice et sur la volonté de gérer l'Empire de manière collégiale, en intégrant l'apport de jeunes **dominions** encore vertueux et énergiques²⁷. Le contexte idéologique de la fin du XIX^e siècle fournissait un terreau favorable pour de tels discours identitaires à connotation raciale. Mais l'impérialisme répondait également à des besoins spécifiques du Canada anglais. En faisant de l'Empire le meilleur propagateur d'idéaux comme le parlementarisme et l'économie de marché, il fournissait une réconciliation grandiose du conservatisme et du libéralisme. L'impérialisme liait aussi l'identité canadienne-anglaise à un ensemble plus prestigieux et puissant que les États-Unis eux-mêmes,

23. Saul (1998) s'appuie sur ce constat pour prôner une nouvelle alliance des forces progressistes des deux Canadas.

24. On trouve une présentation synthétique des débats entourant la Constitution de 1867 dans *Débats sur la fondation du Canada*, dirigé par Ajzenstat *et al.* (2004). Sur l'intention conservatrice du principal architecte de la Constitution, John A. Macdonald, le classique demeure la monumentale biographie que lui a consacrée Creighton (1981).

25. Nous nous sommes aussi inspiré de la remarquable analyse comparée proposée par Lacombe (2002).

26. Sur l'importance des thèmes impérialistes dans l'éducation des jeunes Canadiens anglais, jusqu'aux années 1960, voir notamment Francis (1997, p. 52-87).

27. L'impérialisme canadien s'est souvent appuyé sur l'idée de la supériorité morale des peuples du Nord. L'argument visait soit à glorifier l'origine nordique des Canadiens, soit à voir dans la géographie et le climat une force capable d'unifier une nation disparate. On retrouve les deux axes dans un texte aussi tardif que *The Canadian Identity* (1961), de Morton. Sur le mythe du nord au Canada anglais, voir de nouveau Francis (1997, p. 152-171).

donnant ainsi une réponse symbolique au défi américain. Le projet d'une direction commune de l'Empire promettait par ailleurs de surmonter la hiérarchie coloniale entre la Grande-Bretagne et ses dominions. L'identification à l'Empire magnifie enfin la prépondérance du Canada anglais sur les autres composantes de la société canadienne. Ce qui est loin d'être un détail, à une époque où la colonisation de l'Ouest créait d'importantes frictions avec les Métis et les francophones, en plus de poser le défi d'intégrer des vagues successives d'immigrants non anglo-saxons.

La pensée impérialiste associait donc la particularité canadienne à l'universalité d'un grand empire civilisateur. Cette dialectique du particulier et de l'universel rappelle à bien des égards la **philosophie hégélienne de l'État**, qui connut une importante réception au Canada anglais à la fin du XIX^e siècle²⁸. Sans doute fournissait-elle en effet le meilleur cadre spéculatif pour réconcilier unité et différences, hiérarchie et progrès. Cela n'empêcha pas la forme initiale de l'impérialisme canadien de connaître un déclin assez rapide, faute d'avoir réussi, notamment, à imposer l'idée d'une cogestion de l'Empire. Il serait pourtant trop simple de conclure à son échec. Il reste en effet l'expression la plus cohérente d'une identité canadienne fondée sur la prédominance affirmée de sa composante britannique. Expression qui a longtemps reflété, justifié et renforcé une hiérarchie nationale effective. Bien sûr, on ne saurait ramener à l'impérialisme plus d'un siècle de pensée politique au Canada anglais. C'est néanmoins dans ce cadre symbolique que se sont longtemps inscrits non seulement le conservatisme canadien, mais aussi le libéralisme majoritaire et même les courants populistes.

Observons maintenant le moment impérial canadien du point de vue du Canada français. La pensée politique y a pour axe principal l'interprétation d'un destin national. Dans le récit moderniste dominant depuis les années 1960, ce destin a précisément pour finalité la sortie du cadre hiérarchique canadien, soit par l'indépendance du Québec, soit par une participation active à la modernisation du Canada. Chaque option admet plusieurs variantes et on a continuellement cherché à définir des solutions intermédiaires. Le modernisme ne doit cependant pas faire perdre de vue l'importance du Canada français dans le moment impérial. La référence britannique a certes fourni la substance de l'impérialisme canadien. Mais l'édifice politique fédéral reposait aussi sur la possibilité de neutraliser la force de négation contenue dans la présence d'une nation minoritaire ou même celle de domestiquer, en quelque sorte, la société canadienne-française, qui offrait le contraste le plus fort avec les États-Unis. Voilà son véritable intérêt pour le Canada anglais : bien encadrée, sa différence peut servir les intérêts du peuple majoritaire. À côté de la symbolique britannique, le dominion intégra donc la couleur locale fournie par des symboles canadiens-français et même autochtones, ces derniers ayant l'avantage d'être encore plus inoffensifs²⁹.

Tout au cours du moment impérial, les mêmes défis se poseront au Canada français et au Canada anglais : la **fondation** politique et culturelle, l'équilibre entre hiérarchie et égalité, la modernisation comme réponse à la pression américaine. La situation du Canada français est toutefois bien plus délicate. Quelques remarques s'imposent d'abord sur la période d'avant 1763,

28. Sur l'hégélianisme impérial canadien, voir Armour et Trott (1981). Sibley (2008) reprend le thème de manière plus polémique.

29. Cette dynamique d'appropriation identitaire a souvent été analysée par les penseurs québécois. On en trouve une présentation frappante dans Dufour (1989, p. 51-58).

dont l'interprétation restera ensuite un enjeu majeur. Quel sens donner en effet à la Nouvelle-France ? Elle constitue à n'en pas douter une première fondation, à la fois politique et culturelle. Elle fournit en cela l'image d'une cohérence initiale brutalement interrompue. La pensée conservatrice – pensons notamment à Lionel Groulx – donnera longtemps à cette cohérence une substance forte, française et catholique et par là, estimait-on, doublement porteuse d'universalité. Cependant, le souvenir de cette totalité cohérente hantera aussi les nombreux projets de refondation nationale jusqu'à aujourd'hui.

La pensée libérale ou républicaine ne pouvait pourtant pas avoir une conception entièrement positive de cette société d'Ancien Régime qu'était la Nouvelle-France. On rejoint ici le deuxième aspect de l'interprétation de la période initiale : le sens donné à la Conquête anglaise et à ses suites. L'événement brouille d'emblée le lien du politique et du culturel. Cela n'empêchera pas la pensée canadienne-française d'en proposer diverses appréciations favorables. Même chez de futurs patriotes, on trouve d'abord l'idée que la nouvelle métropole a créé un cadre politique plus juste, grâce notamment à l'octroi en 1791 d'un régime parlementaire³⁰. S'ajoute parfois la thèse voulant que la Conquête ait ainsi préservé la société canadienne d'une refondation politique radicale sur le modèle des révolutions américaine et française. Voilà notamment pourquoi le nationalisme conservateur lui attribua longtemps un statut providentiel. La Conquête suscitera également deux principales critiques. Selon la première, les fondations politiques rendues possibles par l'intégration à l'Empire britannique resteraient à mi-chemin entre l'Ancien Régime et les principes de la politique

moderne. L'échec des patriotes, suivi par l'Acte d'Union et par la Confédération, en amènera ainsi plusieurs à voir dans le régime conservateur et hiérarchique de 1867 l'ultime conséquence de la Conquête³¹. La seconde critique insiste sur les effets négatifs de la césure entre le politique et la culture. Certes, une société issue de la Nouvelle-France a survécu. À partir de 1867, désormais fortement minoritaire, elle doit toutefois lutter dans un cadre constitutionnel qui la met constamment sur la défensive.

Arrêtons-nous un instant aux divers horizons politiques qu'ouvre, ou ferme, la suite des régimes canadiens. En reconnaissant des droits culturels aux Canadiens de langue française et de religion catholique, l'Acte de Québec, en 1774, rend plausible une survie nationale sous l'autorité britannique. L'Acte constitutionnel de 1791 fait du Haut et du Bas-Canada deux colonies à part. Cette première *séparation* résulte d'une demande des anglophones de l'actuel Ontario, qui préfèrent obtenir leur propre société distincte plutôt que d'être minoritaires. La colonie sœur, le Bas-Canada, se retrouve dès lors avec une majorité française renforcée. Il devient possible d'entrevoir une autonomisation graduelle de la nouvelle entité, et même son éventuelle indépendance républicaine sur le modèle d'autres ex-colonies du continent. Bien sûr se poserait l'enjeu de la survie d'un État francophone voisin du géant américain. On trouve la trace de ce dilemme au cœur de la pensée patriote³². Le régime d'Union qui suit l'échec des rébellions de 1837 et 1838 vise à réaliser les buts définis par le rapport Durham : assurer le développement des principes libéraux dans le cadre

.....

30. Voir par exemple le discours de Papineau intitulé « France et Angleterre » (1998, p. 42-45).

.....

31. Papineau développe lui-même cette thèse dans son « Testament politique » (1998, p. 574-611).

32. Les *Six lectures sur l'annexion du Canada aux États-Unis* (1851) de Dessaulles en restent l'écho le plus explicite.

impérial – et non contre lui – et favoriser l’assimilation du Canada français. Comme d’autres libéraux de l’époque, Durham juge en effet que la diversité de langues et de mœurs entretient des conflits et des replis identitaires néfastes pour la liberté. Ses thèses susciteront toutefois une prise de conscience qui, dès *l’Histoire du Canada* de François-Xavier Garneau, nourrira la volonté d’affirmation nationale. L’alliance entre libéraux modérés du Bas et du Haut-Canada permettra d’ailleurs aux francophones de retrouver certains droits linguistiques. S’ouvre ainsi une nouvelle perspective, celle d’une dualité fondatrice du Canada³³.

La Confédération change de nouveau la donne. Nous avons vu qu’elle posait les bases hiérarchiques où s’épanouira le Canada impérial. Sans doute redonne-t-elle aux francophones une entité politique où ils sont majoritaires. Mais les provinces ne jouissent que d’une autonomie limitée aux enjeux locaux et culturels, les pouvoirs politiques effectifs étant concentrés au niveau fédéral. La double dimension – fédérale et impériale – du régime nourrira les débats sur ses conséquences³⁴. Certains attribueront à cette ambivalence l’évolution conservatrice de la société québécoise, tandis que d’autres critiqueront plutôt l’incapacité des Canadiens français à utiliser pleinement les institutions dont ils disposent désormais. L’imaginaire canadien-français s’approprie néanmoins d’emblée le nouvel espace politique en développant l’idée d’un pays binational qui s’étendrait de l’Atlantique au Pacifique. En germe dès

la pensée de George-Étienne Cartier, ce binationalisme élargi trouve sa forme aboutie chez Henri Bourassa. Certes, ce n’est qu’au Québec que la société canadienne-française jouit d’une véritable expression politique. Dans les autres provinces, l’identification du politique à la culture majoritaire entraîne un **unilinguisme anglais** farouchement défendu. Le binationalisme de Bourassa se définira donc surtout par une défense morale de la culture canadienne-française et de la religion catholique. L’idée d’un nationalisme canadien-français continental, qui intégrerait l’importante population franco-américaine ayant pris racine en Nouvelle-Angleterre au tournant du xx^e siècle, sera un nouvel avatar de ce nationalisme culturel dépolitisé³⁵.

Par son rôle dans la définition de l’identité nationale, le nationalisme conservateur du Canada français est, à bien des égards, l’équivalent de la pensée impérialiste au Canada anglais. L’analyse de ses causes et de ses effets sera longtemps au cœur de la pensée québécoise. Nous signalerons brièvement quelques-uns des principaux débats qui persistent jusqu’à aujourd’hui.

On peut d’abord s’interroger sur la portée réelle de l’hégémonie conservatrice. Plusieurs historiens ont notamment insisté sur le maintien d’une forte tradition libérale, tout en soulignant le quasi-oubli de l’idéal républicain et la marginalité du socialisme³⁶. Faut-il d’ailleurs opposer ainsi le libéralisme au conservatisme ? Dans la mesure où il a longtemps voulu restreindre l’action de l’État sur la société, le libéralisme laissait une grande place à d’autres institutions,

33. Corbo et Lamonde (1999) présentent plusieurs textes des principaux acteurs – notamment Étienne Parent et Louis-H. Lafontaine – du régime d’Union. Pour deux appréciations différentes de la période, voir Kelly (1997) et Bédard (2009).

34. On trouve une présentation synthétique des débats entourant la Constitution de 1867 dans *Débats sur la fondation du Canada*, dirigé par Janet Ajzenstat et al.

35. *L’avenir du peuple canadien-français* (1968) de Nevers reflète cette version continentale du nationalisme culturel.

36. Sur la persistance d’un radicalisme libéral, voir notamment Lamonde (1995). Pour une analyse du refoulement du républicanisme au Canada français, voir la synthèse de Chevrier (2012, p. 9-17 et p. 272-282).

comme l'Église, dans la gestion de l'éducation et des services sociaux. S'ajoutant aux effets du fédéralisme, ce partage des tâches accentuait les limites de l'initiative étatique au niveau provincial. Comme l'illustrent la pensée et l'action de sa figure centrale, Wilfrid Laurier, le libéralisme canadien-français a également dû se redéfinir en fonction du cadre impérial qui marque toute l'époque³⁷. Nouvel enjeu crucial : le nationalisme conservateur canadien-français était-il l'expression d'une société fondamentalement réfractaire aux idéaux modernes ? Les historiens de l'école de Laval – Jean Hamelin, Fernand Ouellet, Marcel Trudel – auront tendance à défendre la thèse culturaliste d'un retard historique des sociétés catholiques, alors que les historiens de l'école de Montréal – Michel Brunet, Guy Frégault, Maurice Séguin – voient le long conservatisme du Canada français comme une conséquence de la Conquête et une réaction à l'esprit impérial du Canada anglais. Autre débat décisif, cette fois sur les frontières de la communauté de référence. Son aspect le plus connu est l'effort de l'abbé Groulx pour redonner sa centralité au pôle québécois, ce qui permettait de recréer un lien plus direct entre culture et politique. À travers les historiens de l'école de Montréal, héritiers de Groulx sur ce point, le thème sera au centre de la refondation québécoise du nationalisme canadien-français³⁸.

Les années 1950 posent les bases du projet modernisateur ou néonationaliste qui dominera les décennies suivantes. De manière générale, on accuse le nationalisme conservateur de s'être

figé en un idéalisme messianique tourné vers le passé. Discours compensatoire impuissant à changer le réel, il ne servirait plus qu'à légitimer le régime médiocre de Maurice Duplessis. Pour le **néonationalisme**, l'illusion remonte au binationalisme de Bourassa et même à la Confédération. On estimera donc tout aussi irréaliste la solution prônée par Trudeau, qui consiste à faciliter l'identification des Québécois au Canada en neutralisant la symbolique britannique de l'État fédéral et en instituant un bilinguisme institutionnel pancanadien³⁹. Ambition qui porterait la marque d'un idéalisme impénitent, incapable d'intégrer les leçons de l'histoire. Pour Trudeau (1962), à l'inverse, c'est plutôt la critique néonationaliste du passé qui maintient de vieilles illusions, surtout lorsqu'elle prend la forme d'un projet de refondation politique *séparée*. L'indépendance, estime-t-il, détournerait les progressistes et l'ensemble du Québec de tâches plus importantes, tout en maintenant l'obsession illibérale d'une adéquation complète entre l'État et une nation culturelle. Se développe donc une tendance symétrique à dénoncer chez l'adversaire des références jugées dépassées : dans un cas, le binationalisme culturel de Bourassa, dans l'autre, l'idée d'un lien substantiel entre l'État et la nation. Ce tir croisé ouvrira la voie à une sorte de surenchère dans la dévaluation du passé. Le dernier débat à souligner porte d'ailleurs sur les paradoxes et la valeur du modernisme québécois. Il ne s'amorcera vraiment que trente ans plus tard, mais le rapport ambivalent à la tradition et à la mémoire est néanmoins visible dès le prélude critique de la Révolution tranquille.

Nous avons défini le moment impérial par le rôle prépondérant du principe hiérarchique dans l'ordre politique et symbolique

37. Cette évolution est déjà très claire en 1877 dans *Le libéralisme politique* (1999), texte crucial de Laurier.

38. Dumont (1993) visera à dépasser la tension entre l'ancien nationalisme culturel et le virage progressiste du nationalisme amorcé notamment par l'école de Montréal. Car le conservatisme canadien-français est également, selon lui, une des conditions historiques du désir d'autonomie moderne des Québécois.

39. Voir Trudeau (1967, p. 39).

canadien. Le cadre impérial permettait une certaine reconnaissance de la pluralité nationale et culturelle tout en affirmant la supériorité de l'élément britannique dans la mosaïque identitaire. L'analyse détaillée de la pensée politique des Canadas anglais et français rétablirait bien sûr les nuances nécessaires, sans toutefois, nous semble-t-il, remettre en cause les lignes générales tracées ici. Il faudrait aussi considérer l'influence du cadre impérial sur les Premières Nations et les communautés issues de l'immigration. La majorité des Canadiens estimaient que leur destin était de s'intégrer, voire de s'assimiler. Resterait à établir comment ces groupes eux-mêmes voyaient leur insertion dans la hiérarchie nationale. Il faudrait enfin comprendre l'effet du principe hiérarchique sur les autres rapports sociaux et identitaires. On tend aujourd'hui à perdre, par exemple, le sens moral qu'avaient autrefois les distinctions entre les notables et les classes populaires. Même la signification vécue de l'ancien partage des rôles entre hommes et femmes nous devient difficilement compréhensible. Sur tous ces enjeux, le Canada restait proche des autres sociétés occidentales. Il serait néanmoins éclairant de préciser l'impact du cadre impérial sur les autres dimensions hiérarchiques de la vie sociale.

POINTS CLÉS

- > L'histoire canadienne a été longtemps dominée par le fait colonial et impérial, qui contribuait au maintien de traits sociaux fortement hiérarchiques. La prépondérance institutionnalisée du Canada anglais était un élément décisif de ce moment impérial.
- > La succession des régimes canadiens, à la fin du XVIII^e siècle et au XIX^e siècle, éclaire les divers destins possibles du Canada français comme du Canada anglais. Dans les deux sociétés, la pensée politique sera longtemps

centrée sur les rapports complexes entre les fondations politique et culturelle.

- > La Constitution de 1867 a permis de consolider à la fois le moment impérial canadien et une identité canadienne-française dont le Québec serait le principal foyer politique. Cette double dimension nourrira jusqu'à aujourd'hui des interprétations divergentes du fédéralisme canadien.

3. DÉMOCRATISER L'EMPIRE CANADIEN

Les sociétés occidentales ont connu de profondes mutations depuis les années 1950. On souligne en général la hausse du niveau de vie, le progrès technique dans des domaines aussi divers que les communications, la médecine ou la contraception, l'érosion des formes traditionnelles d'autorité politique, religieuse et sociale au profit d'un nouvel individualisme. Nous intéressent ici en premier lieu le passage d'un imaginaire encore marqué par des conceptions hiérarchiques du Tout à un imaginaire où les principes modernes d'**autonomie** et d'égalité deviennent prépondérants. Le changement s'observe dans l'ensemble des rapports sociaux. Les différences de classe paraissent d'abord de moins en moins acceptables, comme un legs obsolète du vieux monde. Elles semblent ensuite devenir moins visibles, en partie du fait de l'élargissement de la classe moyenne. Le lieu par excellence où se déploient le désir et la marche de l'égalité devient plutôt la différence identitaire, entre groupes culturels, entre minorités et majorités, entre hommes et femmes. C'est là une des clés qui aident à comprendre pourquoi le pluralisme identitaire a pris une telle importance dans l'idéal démocratique. De façon plus générale, la pensée contemporaine promeut ou évalue de manière plus ou moins critique l'extension des principes

modernes évoqués précédemment à tous les aspects de la société. Et sans doute qu'une de ses tâches les plus délicates s'avère d'accorder entre elles les différentes versions – entre individus ou entre groupes diversement définis – du principe d'égalité.

Chaque pays vit ces transformations selon son équation nationale spécifique. Aux États-Unis, par exemple, la poussée égalitaire est contrebalancée par les effets élitistes liés au statut de pôle hégémonique du monde contemporain. Elle y est par ailleurs marquée par le rôle de la question noire dans la politique identitaire. Pour la France, il faudrait prendre en compte la construction européenne et les effets de la décolonisation, parmi lesquels une immigration de masse qui pose des difficultés d'intégration inédites. L'influence du nouvel ordre mondial se fait bien sûr sentir également au Canada. Ici comme en Europe, la Seconde Guerre mondiale et la fin des empires coloniaux contribuent à dévaluer l'idée de hiérarchie entre nations, mais aussi le principe d'organisation sociale. La mosaïque verticale y perd une large part de sa légitimité. Le déclassement politique, militaire et économique de la Grande-Bretagne change d'ailleurs l'équilibre qui fondait l'ancienne synthèse entre l'impérialisme et le libéralisme. Sans doute est-ce la contestation québécoise, à partir des années 1960, qui contribue le plus à bousculer le vieil ordre hiérarchique.

Pour comprendre la transformation de l'équation politique canadienne, il faut donc en distinguer les divers plans. Le **Canada anglais** connaît une évolution qui lui est propre, de même que le Québec. Dans chaque société, le vieux débat entre le conservatisme et le libéralisme tourne au profit du second. Et l'on y observe une émergence parallèle de gauches progressistes jusqu'alors restées assez marginales en dehors de certaines provinces de l'Ouest. Ces itinéraires spécifiques se mêleront pourtant et ce sera de

leur interaction conflictuelle que résultera le changement majeur de l'ordre canadien en 1982 (Rocher et Pelletier, 2013). Comme cela avait pu être un moment le cas au XIX^e siècle, la pluralité canadienne semble de nouveau favoriser une poussée libérale. Trois phases doivent toutefois être distinguées à cet égard. D'abord, une période de contestation active de l'ordre fédéral, de 1960 à 1980, fortement marquée par les revendications québécoises. Ensuite, une phase dominée par la réforme constitutionnelle de 1982 et par les efforts ultérieurs pour l'amender et la compléter. L'échec de ces efforts sera suivi par le référendum québécois de 1995, étrange événement où rien ne se décide, mais qui marque sans doute la fin d'un cycle. Depuis lors, en effet, la dialectique entre les deux sociétés paraît s'être épuisée, ce qui a ouvert la voie à un virage conservateur dont la portée reste encore difficile à apprécier.

À ces phases politiques correspondent des moments successifs de la réflexion théorique, bien que son évolution réponde aussi à d'autres influences. Deux aspects dominent la première période. D'une part, l'ascendant libéral et progressiste, y compris sur le terrain de la définition des identités nationales, longtemps resté le thème par excellence de la pensée conservatrice. D'autre part, une critique plus radicale de l'ordre établi, inspirée du marxisme et des thèses de la décolonisation. Le débat central prend ensuite la forme d'un dialogue entre les théories libérales de la justice et leurs critiques communautariennes ou pluralistes. À bien des égards, on assiste à la formalisation par les philosophes de ce qui était déjà le cœur des enjeux politiques et historiques canadiens. On peut même considérer le Canada comme le pays de référence du dialogue entre libéraux et communautariens, de la même manière que la France a longtemps été le pays de référence pour penser la lutte des classes. Ce débat culmine par de nouvelles synthèses et, notamment, par la formulation d'un libéralisme

plus ouvert aux droits des minorités. Le pluralisme identitaire devient par ailleurs, à partir des années 1990, un aspect central des analyses conservatrices, républicaines ou démocrates radicales d'un ordre libéral mondialisé.

Voyons de plus près les divers éléments de l'équation nationale en commençant de nouveau par le Canada anglais. Une fois dissipées les illusions d'après-guerre sur le Commonwealth comme héritier de la puissance britannique, l'hégémonie américaine s'impose comme le fait majeur du nouvel ordre international. Les leçons de la crise de 1929 et de la guerre amènent la révision des vues généralement admises sur le rôle limité de l'État. Compte tenu de l'ascendant que la guerre lui a permis de prendre, la situation favorise un rôle accru du gouvernement fédéral. Le libéralisme canadien s'adapte plus facilement à cette nouvelle donne que la pensée et les forces conservatrices. Il opère d'ailleurs une sorte de reformulation de son propre héritage impérialiste. La participation à l'Empire élevait le Canada au-dessus de sa particularité. Avec des buts en partie différents, l'idéalisme internationaliste de Lester B. Pearson (1957) jouera un rôle similaire. Entre le vieil impérialisme britannique déclassé et le nouvel impérialisme américain, souvent brutal et manichéen, le Canada se veut l'image d'un idéalisme moral anglo-saxon dégagé des lourdeurs d'une politique de puissance. Se met ainsi en place une pièce centrale d'une nouvelle identification à l'universel. Une fois au pouvoir, Trudeau complètera le libéralisme de Pearson par l'idée que le Canada peut devenir un modèle de société juste qui fait droit, mieux que tout autre pays, à la différence des cultures et des identités.

Il faut donc voir le libéralisme canadien des années 1960 et 1970 comme un héritier du souci d'exemplarité qu'avait cultivé la tradition impérialiste canadienne. Ce n'est bien sûr pas ainsi que le jugent ses adversaires conservateurs, et

notamment le plus grand d'entre eux, George Grant. Publié en 1965, *Lament for a Nation* constitue un puissant révélateur du rôle identitaire qu'avait joué l'impérialisme au Canada anglais. Mais le fait national, pour Grant (1987), est désormais menacé par un nouvel empire, celui des États-Unis, vecteur d'une uniformisation libérale et technique du monde. À ses yeux, les libéraux canadiens ne sont que le relais de cette influence délétère pour toutes les cultures. À la relire aujourd'hui, l'analyse frappe par son mélange de lucidité acerbe et d'illusion. Si Grant signale avec force les vecteurs d'unification du monde, il ne voit toutefois pas que le libéralisme canadien s'emploiera aussi à magnifier le rôle spécifique du Canada dans l'ordre à venir. Il s'empêche dès lors de saisir la dimension nationaliste – d'un nationalisme qui se veut certes l'expression d'un universel, mais c'est le cas de presque tous les nationalismes modernes – et même la veine antiaméricaine que contenait en germe le renouvellement de la tradition libérale par Pearson et Trudeau. Il ne voit pas que le libéralisme deviendrait ainsi le laboratoire d'une nouvelle identité canadienne. À sa décharge, il faut dire que Grant ne pouvait prévoir que sa propre réflexion jouerait un rôle dans la quête d'un nouveau canadianisme, y compris chez la gauche intellectuelle et politique⁴⁰.

Beaucoup plus qu'au Canada anglais, la contestation de l'ordre ancien sera marquée au Québec par une volonté de rupture avec le passé⁴¹. Nous avons déjà signalé à cet égard

40. Laxer pourra ainsi écrire : « *Lament for a Nation* is the most important book I ever read in my life. Here was a crazy old philosopher of religion at McMaster and he woke up half our generation. He was saying Canada was dead, and, by saying it, he was creating the country » (Grant, 1998, p. 10).

41. L'imaginaire de la rupture avait connu une expression très forte dès le *Refus global* de Borduas en 1948. Il est d'ailleurs éclairant de comparer la symbolique automatiste avec l'âpre manifestation

le rôle joué par les deux matrices, libérale-fédéraliste et néonationaliste, du modernisme québécois. Leur lutte constituera le cœur de la vie politique et intellectuelle pendant au moins trois décennies. En un sens, les deux courants peuvent revendiquer la victoire. Le fédéralisme libéral de Trudeau s'institutionnalise en 1982, il a contribué à renouveler l'identité du Canada anglais et est demeuré la loi canadienne jusqu'à aujourd'hui. Le néonationalisme a cependant gagné la bataille pour la redéfinition d'une identité *québécoise*, et non plus canadienne-française ou canadienne. Double résultat qui maintient évidemment une tension fondamentale.

Mais revenons aux années 1960. Leur foisonnement idéologique vient surtout du néonationalisme, qui prend trois formes principales⁴². L'apport des théories de la décolonisation – notamment les travaux d'Albert Memmi (1961) et de Franz Fanon (1961) – permet d'ancrer nettement à gauche le discours sur la nation, répondant ainsi à l'argument libéral qui liait nationalisme et régression conservatrice. Pierre Vallières, Charles Gagnon, Hubert Aquin, les auteurs de la revue *Parti pris*, et d'autres encore, introduisent, à dose variable, une dimension sociale et marxiste dans l'analyse de la situation québécoise. Se développe ainsi une forme d'hégélianisme critique qui insiste sur la négativité ou sur la dialectique du maître et de l'esclave pour mettre en valeur la nécessité d'une émancipation radicale. Cet usage de Hegel contraste fortement avec l'hégélianisme comme pensée de la totalisation observé au Canada anglais lors du moment impérial. Le néonationalisme prendra également, bien sûr, la forme plus modérée d'un

discours modernisateur porté aussi bien par le Parti libéral du Québec que, plus tard, par le Parti québécois. Il prendra enfin la forme d'un renouveau culturel ou contre-culturel visant à refonder l'identité canadienne-française et même, selon les termes de l'époque, à faire advenir un homme nouveau, l'Homme québécois. On sous-estime trop, aujourd'hui, l'importance du moment contre-culturel dans ce qu'a eu de très particulier la refondation identitaire du Québec moderne.

La fatigue culturelle du Canada français (1962) est peut-être l'œuvre qui illustre le mieux la lucidité critique, l'ouverture vers l'avenir et les paradoxes de la pensée québécoise des années 1960. Aquin vise d'abord à y répondre au libéralisme de Trudeau, présenté comme une fuite dans l'universalisme abstrait. Sans cesse, poursuit-il, le Canada français a eu la tentation de s'annuler en s'identifiant à des réalités plus glorieuses que son provincialisme étriqué : l'Église universelle, la culture française, le gouvernement fédéral. Il est temps qu'il se retrouve lui-même, qu'il retrouve le *chemin de l'immanence*. On pourra voir dans le projet souverainiste la forme politique de cette reconquête d'une adéquation à soi. Mais la décolonisation de la culture par la critique des modèles français en est une autre⁴³. Et l'émancipation de l'individu à l'égard de tout idéal transcendant et de toute institution n'en serait-elle pas encore une autre ? Aquin vise certes à comprendre une situation globale et il propose une des analyses les plus aiguës de la dialectique complexe des deux sociétés canadiennes. La quête d'adéquation à soi que dévoile et promeut sa réflexion pourrait néanmoins avoir été prophétique d'un individualisme

.....
du mythe nordique chez les peintres du Groupe des Sept, qui occupe une centralité artistique équivalente au Canada anglais.
.....

42. Pour une version détaillée de cette analyse, voir Couture (1994, p. 88-110).

43. Sur la décolonisation culturelle à l'égard de la France, voir Couture (1991).

contemporain dont il aurait lui-même déploré le potentiel de dépolitisation.

Le Canada anglais a déjà amorcé sa propre évolution lorsque surgit la contestation québécoise de la hiérarchie impériale canadienne. Les trajectoires parallèles des deux sociétés semblent d'ailleurs vouées à un choc frontal. Dans un premier temps, de 1960 à 1968, la situation reste floue. Face au défi québécois, le reste du Canada ne sait guère comment réagir. L'élite paraît disposée à une reconnaissance accrue de la dualité. Grant (1987) a lui-même jugé qu'il y avait là une chance pour le Canada anglais de reconnaître également sa propre tradition, plutôt que de la sacrifier sur l'autel d'un libéralisme désincarné⁴⁴. Créée par le gouvernement Pearson, la commission Laurendeau-Dunton sur le bilinguisme et le biculturalisme illustre ce flottement. Les conclusions du rapport tracent la voie d'une démocratisation binationale des institutions et de la vie canadiennes. Elles rencontrent toutefois de fortes résistances. Plusieurs souhaitent tout simplement maintenir la prédominance britannique de ce qui reste à leurs yeux *a British country*. D'autres estiment que la notion de biculturalisme suppose trop d'identification entre la politique et les cultures majoritaires, au risque de mettre à mal la neutralité de l'État. Souci souvent sincère, mais qui reflète aussi la difficulté des majorités à reconnaître qu'elles-mêmes imposent leur marque culturelle et linguistique sur les institutions et la vie politiques. Soulignons enfin la critique du biculturalisme venue des communautés immigrantes qui ne se reconnaissent pas dans un Canada défini par ses origines britanniques et françaises. Pensée comme outil du dialogue entre les deux Canadas, la commission

Laurendeau-Dunton devient donc un puissant révélateur du fait multiculturel.

L'arrivée de Trudeau à la tête du pays change considérablement l'équation. Il incarne pour les uns l'évolution du libéralisme canadien, pour d'autres les espoirs du Canada français, pour d'autres encore la promesse d'une ferme opposition aux nationalistes québécois. Ces attentes parfois contraires reflètent les divers accents de sa réflexion. Dès l'époque où il codirigeait *Cité libre*, Trudeau associait des arguments classiques de l'individualisme libéral, les thèses de lord Acton sur l'avantage des empires plurinationaux pour assurer la liberté, certains traits du binationalisme d'Henri Bourassa, un humanisme moral marqué par le personnalisme français et une critique de l'économie de marché qui doit beaucoup à Harold Laski⁴⁵. Sa méfiance persistante à l'égard du nationalisme, ou encore la volonté initiale de son gouvernement de traiter l'enjeu autochtone sur la base d'une stricte égalité des droits individuels semblent indiquer que le pôle dominant de sa pensée et de son action a été l'individualisme libéral. L'évolution du pays et l'ensemble des luttes pour la reconnaissance auxquelles le combat québécois donne un surcroît de légitimité feraient néanmoins de lui le symbole d'un libéralisme ouvert au pluralisme identitaire. C'est du moins ainsi qu'est largement interprétée son œuvre maîtresse, la *Charte des droits* de 1982. Qu'ils y soient favorables ou non, plusieurs la voient comme la pierre d'assise de la nouvelle identité canadienne, définie par le multiculturalisme, le bilinguisme officiel, la

44. Grant reviendra sur cette idée même après 1976. Voir Grant (1998, p. 127).

45. Sur l'usage de la pensée de lord Acton par Trudeau, voir Kelly (2001, p. 198-202). L'auteur montre comment Trudeau passe d'un éloge des empires multinationaux à un éloge des États multinationaux (quitte à tronquer ses citations d'Acton). Il estime que Trudeau s'éloignera ensuite de ce pluralisme rénové au profit d'un libéralisme plus classique. Ce point ne paraît pourtant pas si net si l'on considère ses défenses tardives de la Charte. Sur les influences du personnalisme chez Trudeau, voir Burelle (2005).

reconnaissance des nations autochtones et la protection des droits de toutes les minorités. On peut donc voir en Trudeau celui qui a, volontairement ou non, démocratisé le pluralisme impérial canadien.

Les négociations et la réforme constitutionnelles de 1982 semblent toutefois marginaliser la différence québécoise. Principal vecteur de la mise en question du vieil ordre hiérarchique national, le Québec ne se retrouve-t-il pas privé du sens de son combat au moment décisif ? La suite montrerait à nouveau la difficulté de concilier unité, dualité et pluralité. L'accord du lac Meech, en 1987, tente de rééquilibrer la Constitution par une plus grande reconnaissance du rôle du Québec dans la dualité canadienne. Les résistances qu'il rencontre et son échec final rappellent pourtant l'ampleur du défi. Un refus latent, mais très fort s'enracine dans la préférence du Canada anglais pour une conception unitaire du pays. Les Premières Nations et d'autres minorités sont par ailleurs réfractaires à une insistance sur la dualité qui paraît les exclure. L'accord de Charlottetown, en 1992, essaie de tenir compte de tous les points de vue. Il sera néanmoins rejeté par référendum dans une majorité des provinces, dont le Québec⁴⁶.

De 1982 jusqu'au référendum québécois de 1995, le Canada offre le rare spectacle d'un pays dont l'attention politique est presque entièrement absorbée par un débat constitutionnel qui vise à concilier, dans un horizon d'égalité, les différences identitaires et intellectuelles enracinées dans l'histoire. Reflet du choc de pensées et

de projets politiques distincts, cette crise institutionnelle nourrira à son tour la réflexion. Nous terminerons par un bref exposé des principaux enjeux qui illustrent à nouveau la tension entre unité et diversité.

Une première discussion porte sur le sens de la réforme de 1982. Les défenseurs de la Charte y voient l'avènement d'un Canada plus libéral et pluraliste. Trudeau (1997) présente également l'enchâssement des droits des minorités francophones hors Québec comme la réponse aux demandes historiques du Canada français. Au Québec, les adversaires de la nouvelle Constitution dénoncent un recul des prérogatives de l'Assemblée nationale et du pouvoir collectif des Québécois, imposé sans le consentement exprès du peuple. Parmi l'ensemble des analyses en ce sens, relevons le point de vue souverainiste de Claude Morin (1988) et celui de Guy Laforest (1992) en faveur d'une fédération décentralisée. Après l'échec de l'accord de Charlottetown, les critiques de l'orientation et des risques de la réforme de 1982 se multiplient aussi au Canada anglais. Mentionnons les apports substantiels de Jeremy Webber (1994) et de Kenneth McRoberts (1999), pour qui l'entreprise constitutionnelle de Trudeau et les appuis qu'elle a reçus supposent un malentendu fondamental sur la nature du Canada. Soulignons également les analyses de James Tully (1999) sur les conditions et les formes possibles du constitutionnalisme dans un âge pluraliste.

L'interprétation de la crise canadienne devient aussi l'occasion d'un approfondissement des débats entre les principaux courants de la pensée politique contemporaine. Parmi l'ensemble des contributions qui mériteraient d'être signalées, mentionnons d'abord l'œuvre de Charles Taylor. On la considère parfois comme la défense la plus substantielle de la reconnaissance du Québec et des Premières Nations prévue aux accords de Meech ou Charlottetown. Marqué par

46. Voici le pourcentage d'approbation de l'accord de Charlottetown lors du référendum d'octobre 1992, par province et territoire : Alberta : 39,8 % ; Colombie-Britannique : 31,7 % ; Île-du-Prince-Édouard : 73,9 % ; Manitoba : 38,4 % ; Nouveau-Brunswick : 61,8 % ; Nouvelle-Écosse : 48,8 % ; Ontario : 50,1 % ; Québec : 43,3 % ; Saskatchewan : 44,7 % ; Terre-Neuve-et-Labrador : 63,2 % ; Territoires du Nord-Ouest : 61,3 % ; Yukon : 43,7 %. Total canadien : 45,7 %.

les analyses de Hegel (1991), le concept de reconnaissance est susceptible de lectures diverses. On peut en avoir une conception qui accentue le conflit ou sa résolution, et une conception plutôt culturelle ou socioéconomique. Taylor lui donne un sens fortement intégrateur et culturaliste (1992, p. 179-214)⁴⁷. Il contribue ainsi à son tour à rénover, dans un sens démocratique, le pluralisme impérial canadien qui tendait déjà à voir la reconnaissance du minoritaire en fonction des intérêts et de la valeur morale du tout. Rappelons également l'effort exemplaire et influent de Will Kymlicka pour intégrer à la théorie libérale de la justice une meilleure prise en compte des droits collectifs des minorités, et notamment des minorités nationales⁴⁸. Du côté francophone, relevons les propositions de Michel Seymour (2009) et de Gérard Bouchard (2012) pour redéfinir le nationalisme québécois dans des termes compatibles avec l'éthique pluraliste contemporaine. Mentionnons enfin le travail fédérateur d'Alain-G. Gagnon (2008, 2011) dans l'émergence de nouvelles perspectives sur les États multinationaux.

La crise canadienne suscite par ailleurs des analyses d'un esprit très différent. Les auteurs associés à l'école de Calgary, par exemple, rejettent les termes d'un débat jugé trop centré

sur les demandes québécoises⁴⁹. Leurs critiques incisives semblent toutefois recourir à plusieurs arguments distincts. D'abord, une vision libérale classique qui juge néfaste la reconnaissance de droits collectifs, pour le Québec comme pour les Premières Nations⁵⁰. On approfondit aussi la critique de l'impérialisme du Canada central, dont l'un des signes serait l'imposition d'une conception dualiste du pays qui ferait fi de la spécificité de l'Ouest canadien⁵¹. On regrette d'ailleurs que le Canada contemporain ait cherché à accroître son unité par la redistribution des richesses – système dont le Québec profiterait aux dépens de l'Alberta –, s'éloignant ainsi du respect pragmatique des différences qui aurait été la marque de l'ancien pluralisme impérial (Bercuson et Cooper, 1994). Malgré l'apparente liquidation populiste du vieux fonds *tory* du Parti conservateur, dans les années 1990, relevons enfin une reprise des thèmes traditionnels de la monarchie et de la fierté militaire. Quel que soit cependant l'argument privilégié, le lecteur a parfois l'impression d'un retour jubilatoire du refoulé après trente ans à voir la marque du Québec dans tous les aspects de la modernisation canadienne. Même en faisant la part des excès, le poids économique, démographique et politique croissant de l'Ouest contribuera néanmoins à mettre ces idées au cœur du débat national.

47. Cette lecture culturaliste colore par exemple son analyse des attitudes québécoises et canadiennes-anglaises à l'égard des droits individuels et collectifs. En identifiant chaque société aux tendances qui y prédominent, il tend à masquer leur complexité respective sur ce plan. Il interprète par ailleurs l'écart observé comme étant le résultat d'une différence culturelle plutôt que d'un rapport de force.

48. Par son identification à une référence absolue et unifiée à partir de laquelle sera déterminé, de manière claire et définitive, s'il faut accorder ou non des droits à tel ou tel groupe, le théoricien de la justice comme le conçoit Kymlicka conserve néanmoins une forte dimension *monarchique*. Sur cette question, voir notamment les analyses critiques de Blattberg (2004, p. 53, note 7).

49. Bercuson et Cooper (1991) vont au bout de cette critique en soutenant que le Canada bénéficierait de l'indépendance du Québec.

50. La critique libérale des droits collectifs n'a bien sûr pas été formulée que par des auteurs de l'école de Calgary. On en trouve notamment une expression forte dans la pensée de Ajzenstat (2003). Pour un exemple d'analyse libérale classique de la question autochtone, voir Flanagan (2000).

51. Pour comprendre l'importance de la critique de l'imaginaire loyaliste *ontarien* dans l'élaboration d'une identité propre à l'Ouest canadien, le texte le plus explicite demeure *Western Political Consciousness* (1984) de Cooper.

L'évolution du Canada n'est pas sans avoir déjà d'importants effets au Québec. Un des plus nets est l'influence de l'esprit de la Charte et du multiculturalisme. Il est toutefois trop simple de voir dans le *trudeauisme*, comme on le suggère parfois, la principale source du défi pluraliste contemporain. Par les dispositions de la loi 101 sur l'éducation, le Québec français a choisi d'intégrer lui-même les nouveaux arrivants et de mettre ainsi fin à sa forte homogénéité culturelle. Le véritable enjeu porte donc sur le rythme et les conséquences de l'incontournable pluralisation identitaire de la majorité francophone. Au multiculturalisme canadien on reproche de marginaliser la différence québécoise et de suggérer une juxtaposition immuable des cultures. D'où l'émergence du concept d'**interculturalisme**, qui décrirait mieux la double transformation, de la majorité, mais aussi des minorités, qu'implique tout processus d'intégration. Il affirmerait enfin plus clairement la légitimité du désir majoritaire de maintenir la continuité d'un sujet historique de langue française façonné par plus de quatre siècles de vie nord-américaine.

Au-delà de la divergence des concepts, les défis du pluralisme identitaire redéfinissent les marqueurs politiques de la Révolution tranquille. Comme ailleurs, la gauche, au Québec, a longtemps pensé ses combats en lien avec des figures fortes de l'unité : le peuple souverain, la classe révolutionnaire, l'État-nation à construire, l'Histoire comme émancipation humaine. Comme ailleurs, elle se revendique de plus en plus d'horizons pluriels. La pluralisation du discours prend plusieurs formes : un progressisme multiculturel qui s'appuie sur des versions revues et corrigées des théories libérales de la justice ; une gauche nietzschéenne avide de déconstruire ce qu'elle voit comme les avatars des anciennes figures de l'Un ; de nouvelles conceptions agonistiques de la **démocratie**.

Des différences importantes existent entre ces divers courants, notamment en ce qui a trait au statut du droit et du rôle qu'il peut jouer dans l'avènement d'une société plurielle. Une double convergence pratique s'opère pourtant. D'abord, la promotion de la société civile, lieu de la liberté individuelle, du multiple, du mouvant et de l'immanence. Elle s'accompagne parfois d'une forte méfiance à l'égard de l'idée d'État ou d'institution. Ensuite, le soupçon que la défense des figures modernes de l'Un – ou même le manque de zèle à les pourfendre – relève désormais du conservatisme⁵².

Soulignons toutefois les paradoxes du pluralisme québécois contemporain. Par son progressisme, il s'inscrit malgré tout dans la continuité des idéaux des années 1960 et 1970, poursuivant sur de nouveaux terrains la critique des hiérarchies héritées du passé. À des degrés variables, il s'éloigne cependant du souci privilégié pour un sujet national à émanciper et pour l'État québécois comme moyen de cette libération. S'opère ainsi une réconciliation tranquille avec l'ordre canadien. Par son vague identitaire, le Canada ne correspond-il pas mieux à l'air du temps qu'un récit souverainiste encore imbibé d'ambitions unitaires modernes ? L'enjeu de la fondation politique ou même de la fondation culturelle semble dès lors disparaître, un peu comme il semble toujours déjà résolu pour l'individualisme libéral. On ne réfléchit guère, d'ailleurs, aux contextes constitutifs des cultures que le pluralisme vise pourtant à reconnaître. S'opère également une réconciliation tranquille avec certains aspects du nouvel ordre international.

.....

52. C'est ainsi qu'un penseur de gauche comme l'était Dumont semble devenu un symbole du conservatisme. Même chose pour des penseurs de la mémoire nationale, comme Beauchemin ou Thériault, tout sociaux-démocrates soient-ils. Ces redéfinitions attestent la nouvelle centralité symbolique du pluralisme identitaire.

Non pas, bien sûr, avec ces formes explicites de la puissance que sont, par exemple, les entreprises impériales de l'État américain. C'est plutôt l'idée d'une société civile mondialisée qui séduit. Il faut néanmoins se demander si cette société n'est pas le relais d'intérêts matériels et culturels dominants, ou même si sa condition de possibilité n'est pas précisément la puissance américaine si souvent honnie. Le pluralisme contemporain entretient enfin un rapport paradoxal à l'histoire. Sa logique devrait en effet le conduire à dissoudre le grand récit progressiste de l'émancipation humaine. Cette projection unificatrice n'est-elle pas tout aussi illusoire ou néfaste, en effet, que les conceptions modernes du Sujet, de l'État ou de la Nation ?

Il est donc tentant de conclure : *Québécois, encore un effort si vous voulez vraiment être pluralistes*. Mais les paradoxes du pluralisme contemporain méritent mieux qu'une boutade. Ils illustrent en effet les dilemmes des démocraties tardives. La démocratie moderne a d'abord connu un moment fortement unitaire. L'État-nation postrévolutionnaire fait passer dans le réel l'unité symbolique des vieilles monarchies. L'Un démocratique initial doit être compris, au moins en partie, à la lumière de formes théologico-politiques antérieures. La tâche du moment pluraliste de la démocratie semble dès lors toute tracée : il s'agit de défaire ces héritages tenaces. Il serait naïf de conclure que l'ambition pluraliste viendra à bout de toute figure d'unité. Sans doute est-ce d'ailleurs là une des illusions d'un certain **constructivisme**, qui porte à croire que l'essentiel se joue dans le discours. Il suffirait de prendre conscience que l'Un puisse être oppresseur, par exemple, pour croire ensuite son abolition possible. Si le réel résiste, on imputera la faute à des intérêts malveillants ou au « conservatisme ». Les conflits de l'Un et du multiple n'ont pourtant jamais fait autre chose que de changer la forme de chaque pôle et de

reconfigurer leur articulation. Le pluralisme contemporain suppose lui aussi des formes d'unité, ne serait-ce que l'idée d'unité morale de l'humanité. Et, il contribue à l'avènement de nouvelles figures de l'unité, ne serait-ce que le fait, en partie réel, en partie idéalisé, d'une société mondiale.

La réflexion sur la démocratie doit par conséquent demeurer dialectique. Non pas au sens qu'il s'agirait de penser à la lumière d'une hypothétique synthèse finale. Mais la posture qui consiste à favoriser aveuglement le pluriel sans voir que de nouvelles figures de l'Un lui sont nécessairement attachées reste en deçà d'une pensée vraiment réflexive. Pour des raisons que nous avons tâché de rendre évidentes, la pensée politique, au Québec comme au Canada anglais, s'est largement déployée sur le terrain des difficiles articulations de l'unité, de la dualité et du multiple. Il serait dommage que cette fécondité se tarisse dans la naïveté ou les anathèmes moralisateurs.

POINTS CLÉS

- > Comme les autres sociétés occidentales, le Canada a connu des changements profonds depuis les années 1960. L'approfondissement de l'imaginaire démocratique a notamment conduit à délégitimer l'idée de hiérarchie entre les peuples et les identités, ce qui a entraîné une mise en question de la mosaïque verticale canadienne héritée du moment impérial.
- > Sur le plan politique, on peut distinguer trois phases de ces transformations : de 1960 à 1980, une dynamique de contestation fortement marquée par les revendications québécoises ; de 1980 à 1995, une période de crise constitutionnelle ; depuis 1995, un réalignment des forces politiques qui a favorisé un virage conservateur de la politique canadienne.

- > La pensée politique connaît elle aussi des phases distinctes. On observe d'abord un élan modernisateur qui prend parfois des formes radicales, notamment par l'intégration de perspectives marxistes et décolonisatrices. La crise constitutionnelle contribue ensuite à nourrir les débats contemporains entre les théories libérales de la justice, le communautarisme et le républicanisme. Dans l'ensemble, on note un virage pluraliste qui reflète néanmoins l'émergence de nouvelles figures d'unité.

QUESTIONS

1. Le texte met l'accent sur la démocratisation de l'imaginaire et du cadre institutionnel canadiens depuis les années 1960, mais souligne également certaines limites de cette évolution. Quelles seraient selon vous les manifestations impériales et hiérarchiques persistantes de la société politique canadienne ?
2. L'idée de hiérarchie suppose une reconnaissance très forte de la pluralité, puisqu'on ne peut hiérarchiser que des éléments dont on a d'abord posé qu'ils étaient fondamentalement distincts. L'idée d'égalité a souvent été associée, à l'inverse, à une relativisation des différences au profit de l'affirmation de ce qui est commun entre les pôles comparés. Comment comprenez-vous les défis d'un *pluralisme démocratique*, qui souligne l'importance des différences identitaires tout en défendant l'égalité ?
3. La pensée politique suppose la prise en compte à la fois de principes généraux et de situations particulières. L'insistance sur l'un ou l'autre peut bien sûr varier. Expliquez quelle influence joue la réalité canadienne dans le développement de conceptions pluralistes de l'État ou de la nation.
4. Comme pour tout courant idéologique, on peut avoir diverses lectures de l'école de Calgary. Au Québec, on a tendance à voir l'orientation du mouvement comme une sorte d'antithèse des valeurs dominantes de la société québécoise. Mais les penseurs de l'école de Calgary insistent souvent eux-mêmes davantage sur leur refus d'un Canada dominé par l'Ontario. Un dialogue vous semble-t-il possible entre les deux perspectives ?

LECTURES SUGGÉRÉES

- Ajzenstat, J. et P.J. Smith (dir.) (1995). *Canada's Origin : Liberal, Tory or Republican*, Ottawa, Carleton University Press.
- Corbo, C. et Y. Lamonde (1999). *Le rouge et le bleu. Une anthologie de la pensée politique au Québec de la Conquête à la Révolution tranquille*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Creighton, D. (1981). *John A. Macdonald*, Tomes I et II, Montréal, Éditions de l'Homme.
- Fierlbeck, K. (2006). *Political Thought in Canada: An Intellectual History*, Peterborough, Broadview Press.

- Grant, G. (1987). *Est-ce la fin du Canada ? Lamentation sur l'échec du nationalisme canadien*, LaSalle, Hurtubise.
- Kymlicka, W. (2003). *La voie canadienne. Repenser le multiculturalisme*, Montréal, Boréal.
- Porter, J. (1965). *The Vertical Mosaic. An Analysis of Social Class and Power in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Taylor, C. (1992). *Rapprocher les solitudes. Écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Young, I.M. (2000). « Hybrid democracy: Iroquois federalism and the post-colonial project », dans D. Ivison, P. Patton et W. Sanders (dir.), *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 237-255.

SITE INTERNET

L'ENCYCLOPÉDIE CANADIENNE,

<http://thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCESubjects&Params=F1>.

GLOSSAIRE

AUTONOMIE : Principe par lequel une société se donne ses propres lois sans référence à un fondement religieux ou à un fondement qui lui est extérieur.

CANADA ANGLAIS : Le terme doit être entendu au sens que lui donne Philip Resnick dans *Thinking English Canada* : une société dont l'essentiel de la vie publique et intellectuelle se déroule en anglais et dont les institutions et la culture politiques ont d'abord été définies par les colons et immigrants d'origine américaine et britannique.

CONSTRUCTIVISME : Terme qui tend à se généraliser dans les sciences sociales. Il désigne l'idée que la réalité n'est pas appréhendée directement, mais construite par l'esprit humain, ou encore que sa représentation est influencée par des facteurs historiques, culturels et politiques. Le constructivisme ainsi défini a de très nombreuses variantes, plus ou moins radicales.

CULTURALISME, CULTURALISTE : Qualifie, de façon générale, une approche de la société qui accorde plus d'importance aux différences culturelles qu'à des différences politiques ou socioéconomiques. De façon plus précise, une lecture de l'histoire québécoise qui insiste sur sa différence linguistique et religieuse plutôt que sur la continuité d'une société politique distincte.

DÉMOCRATIE, DÉMOCRATIE AGONISTIQUE ET DÉMOCRATIE RADICALE : L'influence du marxisme a longtemps marginalisé le concept de démocratie dans la pensée de gauche. Pour de multiples raisons, il a connu un renouveau depuis les années 1970. L'idée de démocratie au sens premier renvoie à l'idéal grec d'une démocratie directe. Les conceptions agonistiques de la démocratie insistent sur l'existence de conflits sociaux irréductibles. Les théories dites de la démocratie radicale contestent le statut démocratique des sociétés

libérales modernes, dont elles soulignent les dimensions oligarchiques.

DOMINION : Un État jouissant d'une large autonomie au sein de l'Empire britannique. Cette désignation a été d'abord attribuée au Canada, dès 1867. Le terme n'est plus employé aujourd'hui et la totalité des anciens dominions britanniques sont devenus des États souverains.

EMPIRE, IMPÉRIAL : Le terme « empire » réfère d'abord à une entité politique de grande taille qui intègre des sociétés de langues et de cultures différentes. Il décrit également un type de régime à tendance autoritaire, marqué par une coupure forte entre l'État et la société ainsi que par une dimension hiérarchique qui accorde un rôle privilégié au groupe qui donne son identité au tout.

FAMILY COMPACT : L'élite restreinte qui dominait la société et l'administration coloniale du Haut-Canada avant 1840.

FONDATION : Concept qui renvoie à l'idée qu'une collectivité humaine n'est pas une donnée naturelle, qu'elle doit être instituée, à la fois concrètement et symboliquement. Un des intérêts de l'histoire de l'Amérique depuis 1492 est de rendre lisible la stratification complexe de fondations et de refondations politiques et culturelles successives.

HIÉRARCHIE, HIÉRARCHIQUE : Au sens précis du terme, la hiérarchie ne désigne pas toute forme d'inégalité. On appelle hiérarchique la structure différenciée d'un Tout où chaque partie a un rôle distinct et une valeur jugée plus ou moins grande.

IMAGINAIRE : Le terme définit ici un horizon de sens partagé qui caractérise une société ou un régime politique.

IMPÉRIALISME DE L'UN : Désignation critique de l'effort pour soumettre la diversité du réel à un modèle unique ou même à l'influence d'une identité prédominante.

INTERCULTURALISME : Au Québec, terme que l'on distingue du multiculturalisme, rattaché alors aux politiques fédérales du même nom. Le concept est à la fois descriptif et normatif. Il vise à mieux décrire le fait de l'intégration à une société d'accueil qu'implique l'immigration. Il vise aussi à mieux garantir les droits d'une majorité qui est elle-même une minorité dans le contexte canadien. La portée réelle des distinctions entre les deux concepts demeure l'objet de débats.

MULTICULTURALISME, MULTICULTUREL : L'adjectif multiculturel a d'abord été employé pour décrire la juxtaposition de populations de langues et de cultures diverses dans les sociétés de forte immigration comme les États-Unis et le Canada. Quant au multiculturalisme, il peut désigner la pluralité culturelle considérée comme un fait sociologique, les programmes gouvernementaux visant à lui donner une reconnaissance officielle ou encore une idéologie qui promeut le maintien et le respect des différences culturelles au sein d'un même État. Soulignons que le sens du mot varie selon les sociétés et les époques.

MULTINATIONAL : Terme qui désigne un État ou une société qui comprend plusieurs nations, au sens sociologique ou même politique du terme, puisque plusieurs nations, dans les

États fédéraux, peuvent avoir une expression institutionnelle et politique.

NÉONATIONALISME : Terme qui désignait, à la fin des années 1950 et au début des années 1960, le nationalisme canadien-français tourné vers l'avenir et recentré sur le Québec. Le néonationalisme opère une rupture consciente avec les thèmes conservateurs du nationalisme culturel et catholique canadien-français. Il contribue à définir l'identité québécoise moderne et constitue l'axe principal du mouvement souverainiste.

PENSÉE POLITIQUE : Trois termes principaux désignent aujourd'hui la réflexion politique normative : pensée politique, philosophie politique et théorie politique. Nous choisissons ici celui de pensée politique, qui reste le plus englobant et le plus apte à inclure la réflexion directement inspirée par l'action politique.

PHILOSOPHIE HÉGÉLIENNE DE L'ÉTAT : Dans les *Principes de la philosophie du droit*, Hegel a proposé une théorie spéculative de l'État promise à une longue influence. Un des traits les plus remarquables de son analyse consiste à vouloir rendre intelligible la division moderne entre la société civile et l'État défini comme institution spécifique. Mais au sens général du terme, l'État moderne, pour Hegel, est l'universel dans lequel se réconcilient tous les éléments sociaux qui semblent d'abord distincts ou opposés. Depuis la fin du XIX^e siècle, plusieurs penseurs se sont inspirés d'une telle conception synthétique pour penser une réalité d'apparence aussi complexe et disparate que le Canada.

POSTMODERNISME : Plusieurs estiment que ce terme a désormais perdu sa pertinence

polémique des années 1980 et 1990. On peut même douter qu'il ait véritablement signifié autre chose qu'un approfondissement de logiques modernes. Reste néanmoins l'idée forte d'une critique des figures unitaires de la première modernité : la Raison, le Sujet, l'Histoire, etc.

RÉGIME POLITIQUE : Terme qui désigne un mode de gouvernement, mais aussi les mœurs et les idées qui lui correspondent, soit parce qu'elles sont nécessaires à son institution et à son maintien, soit parce qu'elles tendent à prendre forme sous son influence. Au sens le plus large, un régime est donc un mode d'existence possible de la société, avec ses pratiques et son imaginaire spécifiques.

RÉPUBLIQUE, RÉPUBLICAIN : Il faut entendre républicain au sens du gouvernement de la société par elle-même. Opposée au fait monarchique, la tradition républicaine insiste sur la valeur de la participation politique. Dans la pensée politique contemporaine, les courants républicains ou néorépublicains – qu'on renvoie aussi à la tradition de l'humanisme civique – se définissent par l'opposition à certains aspects de l'individualisme libéral ou encore au culturalisme associé aux courants communautariens.

SOCIÉTÉ D'ANCIEN RÉGIME : On appelle Ancien Régime l'état politique du continent européen aux XVII^e et XVIII^e siècles, soit avant les bouleversements entraînés par la Révolution française et ses suites. La société d'Ancien Régime était notamment marquée par la puissance et le prestige de l'aristocratie, qui possédait une large partie des terres. Rien de tel ne s'est vu au Canada, y compris lors du régime seigneurial.

UNILINGUISME ANGLAIS : À la fin du XIX^e siècle ou au début du XX^e, toutes les provinces canadiennes à l'exception du Québec ont imposé une langue unique, l'anglais, comme langue de l'enseignement public. Cet unilinguisme était alors le modèle dominant des sociétés

en voie de démocratisation, comme on le voit en considérant la France ou les États-Unis. Relevons toutefois que certaines provinces canadiennes n'ont pas hésité, pour ce faire, à aller contre la lettre de la Constitution.

BIBLIOGRAPHIE

- Ajzenstat, J. (2003). *The Once and Future Canadian Democracy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Ajzenstat, J., P. Romney, I. Gentles et W. Gairdner (dir.) (2004). *Débats sur la fondation du Canada*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Ajzenstat, J. et P.J. Smith (dir.) (1995). *Canada's Origin : Liberal, Tory or Republican*, Ottawa, Carleton University Press.
- Aquin, H. (1962). « La fatigue culturelle du Canada français », *Liberté*, vol. 4, n° 23, p. 299-325.
- Armour, L. et E. Trott (1981). *The Faces of Reason – An Essay on Philosophy and Culture in English Canada 1850-1950*, Waterloo, Wilfrid Laurier Press.
- Bédard, É. (2009). *Les Réformistes, une génération canadienne au milieu du XIX^e siècle*, Montréal, Boréal.
- Beiner, R. et W. Norman (dir.) (2001). *Canadian Political Philosophy*, Don Mills, Oxford University Press.
- Bercuson, D. et B. Cooper (1991). *Goodbye... et bonne chance : les adieux du Canada anglais au Québec*, Montréal, Le Jour.
- Bercuson, D. et B. Cooper (1994). *Derailed : The Betrayal of the National Dream*, Toronto, Key Porter Books.
- Berger, C. (1969). *Imperialism and Nationalism, 1884-1914 : A Conflict in Canadian Thought*, Toronto, Copp Clark.
- Berger, C. (1970). *The Sense of Power. Studies in the Ideas of Canadian Imperialism*, Toronto, University of Toronto Press.
- Berger, C. (1976). *The Writing of Canadian History*, Toronto, Oxford University Press.
- Blattberg, C. (2004). *Et si nous dansions ? Pour une politique du bien commun au Canada*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Borduas, P.-É. (1948). *Le refus global*, Saint-Hilaire, Éditions Mythra-Mythe.
- Bouchard, G. (2000). *Genèse des nations et cultures du Nouveau Monde. Essai d'histoire comparée*, Montréal, Boréal.
- Bouchard, G. (2012). *L'interculturalisme, un point de vue québécois*, Montréal, Boréal.
- Brooks, S. (dir.) (1984). *Political Thought in Canada : Contemporary Perspectives*, Toronto, Irwin Publishing.
- Brunet, M. (1968). *Québec, Canada anglais, Deux itinéraires un affrontement*, Montréal, HMH.
- Burelle, A. (2005). *Pierre Elliott Trudeau. L'intellectuel et le politique*, Montréal, Fides.
- Chevrier, M. (2011). « Par-delà le fédéralisme multinational, l'Empire », dans M. Seymour et G. Laforest (dir.), *Le fédéralisme multinational : un modèle viable ?*, Bruxelles, Peter Lang, p. 73-95, coll. « Diversitas ».
- Chevrier, M. (2012). *La république québécoise. Hommages à une idée suspecte*, Montréal, Boréal.
- Cooper, B. (1984). « Western political consciousness », dans S. Brooks (dir.), *Political Thought in Canada*, Toronto, Irving Publishing.
- Corbo, C. et Y. Lamonde (1999). *Le rouge et le bleu. Une anthologie de la pensée politique au Québec de la Conquête à la Révolution tranquille*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Couture, Y. (1991). « L'identité québécoise et la France », *Cité libre*, vol. 19, n° 3, p. 7-12.

- Couture, Y. (1994). *La terre promise. L'absolu politique dans le nationalisme québécois*, Montréal, Liber.
- Couture, Y. (2007). « Servir l'Empire ? », *Argument*, vol. 9, n° 2, p. 55-66.
- Creighton, D. (1937). *The Empire of the St. Lawrence*, Toronto, MacMillan.
- Creighton, D. (1981). *John A. Macdonald*, Tomes I et II, Montréal, Éditions de l'Homme.
- Dessaulles, L.-A. (1851). *Six lectures sur l'annexion du Canada aux États-Unis*, Montréal, Gendron.
- Di Norcia, V. (1979). « The Empire structures of the Canadian State », dans S. French (dir.), *La confédération canadienne : qu'en pensent les philosophes ?*, Montréal, Association canadienne de philosophie.
- Dufour, C. (1989). *Le défi québécois*, Montréal, L'Hexagone.
- Dumont, F. (1993). *Genèse de la société québécoise*, Montréal, Boréal.
- Dumont, F., J. Hamelin, F. Harvey et J.-P. Montminy (dir.) (1974). *Idéologies au Canada français : 1900-1929*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Dumont, F., J. Hamelin et J.-P. Montigny (dir.) (1978). *Idéologies au Canada français : 1930-1939*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Dumont, F., J. Hamelin et J.-P. Montminy (dir.) (1981a). *Idéologies au Canada français : 1940-1976. Tome I. La presse – La littérature*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Dumont, F., J. Hamelin et J.-P. Montminy (dir.) (1981b). *Idéologies au Canada français : 1940-1976. Tome II. Les mouvements sociaux – Les syndicats*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Dumont, F., J. Hamelin et J.-P. Montminy (dir.) (1981c). *Idéologies au Canada français : 1940-1976. Tome III. Les partis politiques – L'Église*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Dumont, F., J.-P. Montminy et J. Hamelin (dir.) (1971). *Idéologies au Canada français : 1850-1900*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Durham, J.G.L. (1990). *Le rapport Durham*, Montréal, L'Hexagone.
- Fanon, F. (1961). *Les damnés de la terre*, Paris, Maspéro.
- Fierlbeck, K. (2005). *The Development of Political Thought in Canada : An Anthology*, Peterborough, Broadview Press.
- Fierlbeck, K. (2006). *Political Thought in Canada : An Intellectual History*, Peterborough, Broadview Press.
- Flanagan, T. (2000). *First Nations ? Second Thoughts*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Forbes, D.H. (dir.) (1985). *Canadian Political Thought*, Toronto, Oxford University Press.
- Francis, D. (1997). *National Dreams. Myth, Memory and Canadian History*, Vancouver, Arsenal Pulp Press.
- Gagnon, A.-G. (2008). *La raison du plus fort. Plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Montréal, Québec Amérique, coll. « Débats ».
- Gagnon, A.-G. (2011). *L'Âge des incertitudes : essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. « Prisme ».
- Garneau, F.-X. (1882-1883). *Histoire du Canada depuis sa découverte jusqu'à nos jours*, Montréal, Beauchemin-Valois, 4 vol.
- Glazebrook, G.P. de T. (1966). *A History of Canadian Political Thought*, Toronto, McClelland and Stewart.
- Grant, G. (1987). *Est-ce la fin du Canada ? Lamentation sur l'échec du nationalisme canadien*, LaSalle, Hurtubise.
- Grant, G., W. Christian et S. Grant (dir.) (1998). *The George Grant Reader*, Toronto, University of Toronto Press.
- Hegel, G.W.F. (1998). *Les principes de la philosophie du droit*, Paris, Presses universitaires de France.
- Horowitz, G. (1966). « Conservatism, liberalism and socialism in Canada : An interpretation », *Revue canadienne de science politique*, vol. 32, n° 2, p. 144-171.
- Innis, H.A. (1930). *The Fur Trade in Canada. An Introduction to Canadian Economic History*, Toronto, University of Toronto Press.
- Kelly, S. (1997). *La petite loterie. Comment la couronne a obtenu la collaboration du Canada français après 1837*, Montréal, Boréal.
- Kelly, S. (2001). *Les fins du Canada selon Macdonald, Laurier, Mackenzie King et Trudeau*, Montréal, Boréal.
- Klooster, W. (2009). *Revolutions in the Atlantic World : A Comparative History*, New York, New York University Press.
- Kymlicka, W. (2001). *La citoyenneté multiculturelle*, Montréal, Boréal.

- Kymlicka, W. (2003). *La voie canadienne. Repenser le multiculturalisme*, Montréal, Boréal.
- Lacombe, S. (2002). *La rencontre de deux peuples élus. Comparaison des ambitions nationale et impériale au Canada entre 1896 et 1920*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Laforest, G. (1992). *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Québec, Septentrion.
- Lamonde, Y. (dir.) (1995). *Combats libéraux au tournant du xx^e siècle*, Montréal, Fides.
- Laurier, W. (1999). « Le libéralisme politique », dans Y. Lamonde et C. Corbo (dir.), *Le rouge et le bleu. Une anthologie de la pensée politique au Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Lipset, S.M. (1963). *The First New Nation. The United States in Historical and Comparative Perspective*, New York, Basic Books.
- McRoberts, K. (1999). *Un pays à refaire. L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal, Boréal.
- Memmi, A. (1961). *Portrait du colonisé. Portrait du colonisateur*, Paris, Gallimard.
- Monière, D. (1977). *Le développement des idéologies au Québec*, Montréal, Québec Amérique.
- Morin, C. (1988). *Lendemain piégés. Du référendum à la nuit des longs couteaux*, Montréal, Boréal.
- Morton, W.L. (1961). *The Canadian Identity*, Toronto, University of Toronto Press.
- Morton, W.L. (1967). « Clio in Canada : The interpretation of Canadian history », dans R. Cook et al. (dir.), *Approaches to Canadian History*, Toronto, University of Toronto Press, p. 42-49.
- Nevers, E. de (1964). *L'avenir du peuple canadien-français*, Montréal, Fides.
- Ornstein, M. et M.H. Stevenson (dir.) (1999). *Politics and Ideology in Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Papillon, M. (2006). « Vers un fédéralisme postcolonial ? La difficile redéfinition des rapports entre l'État canadien et les peuples autochtones », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 461-485.
- Papineau, L.-J. (1998). *Un demi-siècle de combats*, Montréal, Fides.
- Pearson, L.B. (2005). « Where do we go from here », dans K. Fierlbeck (dir.), *The Development of Political Thought in Canada : An Anthology*, Peterborough, Broadview Press.
- Porter, J. (1965). *The Vertical Mosaic. An Analysis of Social Class and Power in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Resnick, P. (1994). *Thinking English Canada*, Toronto, Studdart Publishers.
- Rocher, F. et B. Pelletier (dir.) (2013). *Le nouvel ordre constitutionnel canadien : du rapatriement de 1982 à nos jours*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Politeia ».
- Rudin, R. (1998). *Faire de l'histoire au Québec*, Québec, Septentrion.
- Saul, J. (1998). *Réflexions d'un frère siamois*, Montréal, Boréal.
- Seymour, M. (2009). *La reconnaissance dans tous ses états : repenser les politiques de pluralisme culturel*, Montréal, Québec Amérique, coll. « Débats ».
- Sibley, R. (2008). *Northern Spirits – John Watson, George Grant and Charles Taylor. Appropriations of Hegelian Political Thought*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Taylor, C. (1992). *Rapprocher les solitudes. Écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Thériault, J.Y. (2002). *Critique de l'américanité. Mémoire et démocratie au Québec*, Montréal, Québec Amérique, coll. « Débats ».
- Trudeau, P.E. (1962). « La nouvelle trahison des clercs », *Cité libre*, vol. 46, p. 3-16.
- Trudeau, P.E. (1967). « Le Québec et le problème constitutionnel », dans P.E. Trudeau, *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, HMH, p. 7-59.
- Trudeau, P.E. (1997). « Entretien avec Pierre Elliot Trudeau », *Cité libre*, vol. XXV, p. 9-17.
- Tully, James (1999). *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

- Verney, D.V. (1986). *Three Civilizations, Two Cultures, One State : Canada's Political Traditions*, Durham, Duke University Press.
- Webber, J. (1994). *Reimagining Canada. Language, Culture, Community, and the Canadian Constitution*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Wilton, C. (2000). *Popular Politics and Political Culture in Upper Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Young, I.M. (2000). « Hybrid democracy : Iroquois federalism and the post-colonial project », dans D. Ivison, P. Patton et W. Sanders (dir.), *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 237-255.

CHAPITRE 2

L'ÉTAT CANADIEN

Peter Graefe

La question de l'**État**¹ est souvent au centre de la vie politique. En suivant l'actualité politique, on voit des anarchistes qui protestent contre l'**État policier**, des représentants du patronat qui dénoncent l'**État interventionniste**, des militants communautaires qui réclament des investissements dans l'**État social**, des gais et des lesbiennes qui exigent que l'État reconnaisse leur droit au mariage ou encore des nationalistes québécois qui dénoncent l'ingérence du gouvernement central et qui, pour certains, souhaitent établir un État québécois indépendant.

Ces exemples rappellent que la forme que revêt l'État est un enjeu primordial de la vie politique et résulte de la contestation sociale mettant en évidence la façon dont les acteurs cherchent à façonner l'État dans le but de faire avancer leurs intérêts propres. Ces exemples mettent en lumière aussi que cette contestation

est liée à une conception de la communauté politique : en d'autres mots, qui est reconnu par l'État, quel État est légitime, qu'est-on en droit d'attendre de l'État et quelles activités cherche-t-on à limiter? Bref, on est sur le terrain mettant en rapport l'individu et l'État ou, en d'autres mots, le champ de la **citoyenneté**.

Ce chapitre brosse d'abord un portrait large de l'État canadien et de la citoyenneté. Prenant la mesure de la multiplicité d'usages populaires (les anarchistes et les représentants patronaux peuvent-ils s'entendre sur la représentation de l'État?), la première partie propose une définition de l'État et du **régime de citoyenneté** pouvant prendre en compte l'État comme produit de la contestation sociale et ainsi porter plus avant une analyse historique des frontières changeantes entre l'État et la citoyenneté. Puis ce chapitre trace l'historique du développement de l'État canadien, de la Confédération de 1867 à nos jours.

L'intérêt de la présente réflexion n'est pas tant dans le cumul de faits historiques que dans

.....
1. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

leur prégnance au quotidien. La vie politique contemporaine au Canada se joue au sein d'institutions et par le jeu de diverses actions qui ne sont pas le résultat d'une recette abstraite propre aux **démocraties libérales**, mais qui traduisent plutôt d'importantes luttes politiques. Les rapports de force qui en découlent favorisent certaines manières de faire de la politique et en désavantagent d'autres. Il est important de comprendre le jeu des acteurs et la place des institutions politiques comme étant des produits historiques contribuant à façonner une citoyenneté particulière. Ce sera l'objet de ce chapitre.

1. UNE DÉFINITION DE L'ÉTAT ET DE LA CITOYENNETÉ

Pour plusieurs auteurs, il est difficile d'arrêter une définition de l'État. La première image qui vient à l'esprit est généralement celle de la Colline du Parlement à Ottawa ou de l'Assemblée nationale à Québec. Certains penseront à des lieux de prestation de services publics, comme les centres locaux de santé et de services sociaux ainsi que les écoles, ou aux immobilisations des entreprises publiques, comme l'édifice emblématique d'Hydro-Québec à Montréal.

Mais ce qui importe c'est évidemment moins les bâtiments que les actions menées dans – ou en lien avec – ces lieux physiques, des actions qui ont une certaine régularité et prévisibilité parce qu'elles sont régies par des règles de fonctionnement reconnues par les acteurs étatiques (politiciens, fonctionnaires) et par les acteurs sociaux (citoyens, groupes de pression, mouvements sociaux). Bref, l'État n'est pas une donnée immédiate, il est un **construit social**.

Le concept d'État est fortement contesté chez les politologues : les différentes écoles de pensée ont leurs propres manières de concevoir ce construit social, donc leurs propres manières

de définir ce qu'est l'État. Aux fins de ce chapitre, nous adopterons la définition proposée par Bob Jessop qui voit ce centre de pouvoir comme étant formé par « un ensemble distinct d'institutions et d'organisations dont la fonction, acceptée par la société, est de définir et d'appliquer des décisions qui contraignent collectivement les membres de la société au nom de l'intérêt commun ou de la volonté générale » (Jessop, 1990, p. 341 ; traduction libre).

Jessop note, cependant, que la définition de l'« intérêt commun », de ce qui est « accepté par la société » et de la « volonté générale » n'est pas arrêtée d'avance et qu'elle est bien le produit de conflits politiques. Chaque définition rend l'État plus perméable à certains intérêts qu'à d'autres. Par exemple, si l'intérêt commun est d'abord défini comme la croissance économique, cela augmentera la légitimité relative des intérêts du patronat au détriment de ceux des syndicats et des écologistes au sein même de l'État. L'analyse de l'État doit donc être sensible à l'évolution des rapports de pouvoir entre les forces sociales, car c'est à partir du conflit social que l'on peut penser les institutions et les organisations qui font partie de l'État.

Cette définition a l'avantage de mettre en valeur le fait que l'État existe dans le temps, et qu'il se transforme au gré des conflits sociaux autour de la définition de l'intérêt commun et des actions à entreprendre pour assurer le bien commun. L'incarnation de l'État à différents moments historiques n'est donc pas un objet neutre, mais résulte d'une série de luttes et de compromis sociaux (Dufour, 2004). Si l'État québécois contemporain a pu ajouter à ses missions la planification et la prestation de services de santé, cela a été le résultat des conflits sociaux au cours des années 1950 et 1960 qui ont permis de redessiner le périmètre de l'État pour inclure ces rôles. Et si les chômeurs au Canada anglais doivent de plus en plus faire appel à des

services de formation et de placements privés, c'est aussi le résultat du rétrécissement du secteur public.

Cette conception dynamique de l'État a des implications directes sur notre manière de penser la citoyenneté. Comme le soulignent Jane Jenson et Martin Papillon (s. d., p. 5 ; traduction libre), la citoyenneté fait référence à deux relations, celle concernant le statut des membres d'une communauté face à l'autorité publique et celle des liens de solidarité qui existent entre les membres justement *parce qu'ils sont membres* de cette communauté. Les changements au sein de l'État ont donc, au fil du temps, des incidences importantes quant à la forme et au contenu de la citoyenneté.

Jenson nous propose le concept de « régime de citoyenneté ». Ce concept revêt quatre dimensions importantes en lien avec ces deux relations et qui peuvent servir de guide à une analyse historique :

1. Un régime de citoyenneté définit les frontières de la *responsabilité étatique*, distinguant les responsabilités de l'État de celles dévolues aux marchés, à la famille et aux communautés.
2. En reconnaissant une variété de *droits*, le régime fixe les *frontières d'inclusion et d'exclusion*. Il établit qui a droit à une pleine citoyenneté et qui se voit reconnaître une citoyenneté de seconde zone.
3. Le régime de citoyenneté définit aussi le *mode de fonctionnement démocratique*, ce qui inclut les mécanismes institutionnels d'accès à l'État, les modes de participation aux débats publics et la légitimité soutenant les différentes approches lorsque vient le temps d'adresser des demandes à l'autorité publique.
4. Les régimes contribuent à définir la nation, à la fois au sens légal et dans le sens plus

touffu de l'identité nationale et de son emprise territoriale, donc établissent les *frontières de l'appartenance* (Jenson, 2001, p. 4 ; traduction libre).

On peut penser cette citoyenneté sur divers fronts². Il existe une **citoyenneté civique**, qui inclut l'encadrement des libertés civiles (liberté d'association, liberté d'expression, liberté religieuse, droits procéduraux en lien avec les tribunaux ou le service de police). On trouve ainsi une **citoyenneté politique**, liée à l'exercice du droit de vote et à la représentation des intérêts des citoyens au sein des assemblées législatives. À cela, on pourrait ajouter la **citoyenneté sociale**, définie par les droits sociaux consentis aux citoyens ou à certains groupes de citoyens, et la **citoyenneté industrielle**, concernant l'encadrement étatique des relations employeurs-employés dans la prise de décision sur les lieux de travail, surtout en lien avec les salaires et les conditions de travail.

Enfin, dans le contexte canadien, on ne peut pas négliger la **citoyenneté fédérale**. L'adoption d'un régime fédéral a fait en sorte que le pouvoir étatique est partagé entre deux ordres de gouvernement, central et provincial, chacun ayant des pouvoirs exclusifs dans des domaines particuliers. Cela a pour incidence que les citoyens ont deux horizons d'appartenance : d'une part, dans les domaines de compétence provinciale, la communauté des citoyens opérera à ce niveau et, d'autre part, à l'échelle pancanadienne, le gouvernement central cherchera à uniformiser la reconnaissance des droits. En imaginant la citoyenneté fédérale, on pourra évaluer dans quelle mesure la mise en place de la

.....

2. On pourrait multiplier les dimensions de la citoyenneté (p. ex. la citoyenneté culturelle ou la citoyenneté sexuelle). Le choix des dimensions dans ce chapitre reprend les dimensions classiques. La question de la citoyenneté culturelle sera reprise ailleurs dans cette collection.

citoyenneté est respectée à long terme et jusqu'à quel point les acteurs politiques cherchent à remettre en question la division des pouvoirs, donc les frontières mêmes de cette citoyenneté.

POINTS CLÉS

- > L'État est un construit social, qui désigne un ensemble d'institutions qui ont le pouvoir de contraindre l'ensemble des membres de la société pour le bien commun. L'étendue de ce pouvoir de contrainte ainsi que la définition du bien-être restent des enjeux centraux du conflit politique.
- > La citoyenneté fait référence au lien entre l'individu et l'État. L'ensemble des pratiques et des idées qui façonnent les frontières de cette citoyenneté (qui est inclus ou exclus, quelles sont les responsabilités de l'État, comment se définit la communauté politique, quels réseaux d'accès à la prise de décision étatique sont disponibles pour les citoyens) forment un régime de citoyenneté. Le régime de citoyenneté se transforme au gré des luttes sociales autour de la délimitation de ces frontières.
- > La citoyenneté est aussi multidimensionnelle, touchant une série de sphères de droits. On peut démultiplier les dimensions, mais les chercheurs soulignent le plus souvent les droits civils, politiques, sociaux et industriels. Dans le cas d'une fédération multinationale comme le Canada, la question de la citoyenneté fédérale est centrale.

2. L'ÉTAT (CANADIEN) AU MOMENT DU PACTE FÉDÉRATIF

L'État canadien tel qu'il a été mis en place avec l'avènement de la Confédération en 1867 portait la marque de la domination des idées libérales

de l'époque (McKay, 2009 ; Cameron, 2006 ; Ajzenstat, 2009). Cela pourrait surprendre : on a tendance à rapidement établir une équation entre **libéralisme** et démocratie, mais la distance entre le libéralisme et la démocratie était peut-être plus claire au XIX^e siècle. Le libéralisme de l'époque était en grande partie défini par le respect de la propriété privée. L'individu au centre du libéralisme n'était pas défini comme n'importe quel être humain : c'était une personne qui avait une indépendance de pensée et d'action et qui n'était pas dépendante d'autrui. Par exemple, les libéraux canadiens du XIX^e siècle se posaient des questions sur la capacité des Canadiens français à être des sujets libéraux, étant donné l'absence d'indépendance présumée par la présence du pouvoir clérical de l'Église catholique (McKay, 2000). Les grandes valeurs de liberté et d'égalité se résumaient surtout à la liberté de disposer de sa propriété et à l'égalité devant les tribunaux. Nous étions en présence surtout d'une idéologie qui contestait l'ordre aristocratique afin de mettre en place une économie marchande régie par la loi (McKay, 2009).

En ce sens, les multiples discours antidémocratiques des Pères de la Confédération ne constituaient pas nécessairement une tendance conservatrice. On craignait que l'impulsion démocratique caractérisant l'ère industrielle donne naissance à une communauté politique gérée par une masse dépourvue de l'indépendance de pensée nécessaire à la sauvegarde de la liberté individuelle qui inclut la liberté des individus de disposer, selon leur bon vouloir, de leur propriété.

C'est ce qui explique l'intérêt des Pères de la Confédération pour des institutions politiques qui érigeraient des barrières entre l'expression de la volonté populaire et la prise de décision politique. Comme le souligne Phil Resnick (1990), les Pères fondateurs canadiens ont beaucoup

mis l'accent sur le rôle du député en tant que « fiduciaire », et non comme délégué du peuple. Aussi le député était-il censé posséder des capacités de réflexion et de jugement supérieures à celles des citoyens ordinaires, dont la capacité de prendre en compte ce qui est dans l'intérêt du pays (et non seulement de sa circonscription). L'établissement d'un Sénat non élu, avec une qualification de propriété importante pour y être nommé sénateur, ainsi qu'un rôle important pour la Couronne, ajoutait des barrières à l'expression démocratique dont on pensait qu'elle pourrait remettre en cause les droits de propriété. Simultanément, le processus budgétaire, qui rendait l'exécutif responsable devant la Chambre des communes, exigeait une transparence et une justification pour ce qui était des impôts à lever (dont le prélèvement obligatoire d'une partie de la propriété privée des personnes morales et physiques) et des dépenses à engager, faisant en sorte que l'approbation d'une majorité d'élus était nécessaire pour sanctionner de nouveaux prélèvements fiscaux. Selon la philosophe politique Janet Ajzenstat (2009, chapitre 2), il est erroné de prétendre que la constitution de 1867 ne protégeait pas les droits de propriété, car les articles portant sur le processus budgétaire jouaient déjà ce rôle.

D'autres historiens et politologues ont vu la Confédération comme un cadre constitutionnel conservateur, puisque les projets économiques des Pères fondateurs s'éloignaient du laisser-faire et du libre-échange pour appuyer des investissements publics importants dans les chemins de fer ou proposaient l'utilisation de tarifs pour protéger les industries manufacturières naissantes (Smith, 2008b). Cet argument a tendance à tourner le dos au libéralisme promu par les philosophes écossais des Lumières, tels Adam Smith et surtout David Hume, qui voyaient dans l'État un levier pour la stabilité politique et l'activité économique à grande échelle.

En transposant dans le cadre canadien, il faut se demander si les Pères fondateurs voyaient dans l'État une solution de rechange à une économie libéralisée ou plutôt un instrument nécessaire pour étendre une économie libérale à un espace continental dans lequel les rapports de propriété existants se déclinaient selon les préceptes collectivistes des communautés autochtones en place (McKay, 2009). Autrement dit, l'extension du libéralisme d'un océan à l'autre aux aires de populations restreintes qui existaient en 1867, demandait un État fort, que ce soit pour procéder à la dépossession des Autochtones dans le Nord et dans l'Ouest, pour financer et construire de vastes réseaux de transport et de communications ou pour accueillir et intégrer de nombreux immigrants constituant les jalons d'un marché de travail et de consommation grandissant.

2.1. Les idées et les acteurs

Garder l'analyse seulement sur le plan de l'étude du libéralisme cache une partie de la réalité, puisque les idées ne peuvent être complètement séparées des personnes qui les portent. Ce libéralisme reposait sur la défense d'intérêts économiques particuliers. Comme l'historien Stanley Ryerson (1972) l'a souligné, le déblocage politique qui a mené à la Confédération dépendait d'une triple alliance mettant en lien les intérêts financiers et ferroviaires de Montréal, l'élite francophone et l'Église catholique ainsi que les secteurs industriels et commerciaux émergents de Toronto.

Dans le cas des intérêts financiers et commerciaux, l'intérêt commun se basait sur le projet d'étendre la communauté politique afin de créer un marché assez large pour assurer un développement économique dynamique. Cela se concrétisa plus tard grâce à la « **politique nationale** » du premier ministre John A. Macdonald

de 1879, joignant le projet d'un chemin de fer transcontinental à une protection tarifaire pour les industries manufacturières naissantes et au peuplement des Prairies, servant à la fois de soutien à l'expansion ferroviaire et à la demande de produits de consommation, en particulier des produits manufacturés par le Canada central (Williams, 1991) (tableau 2.1).

Ce projet de refondation de la communauté politique ne pouvait faire abstraction de la capacité de la communauté canadienne-française à résister aux visées assimilationnistes des Canadiens anglais. Il ne pouvait non plus occulter la volonté de cette dernière de se doter des moyens politiques nécessaires en vue d'infléchir son propre destin, notamment en accédant au contrôle d'un État provincial. Le compromis entre les intérêts ferroviaires et commerciaux anglophones autour de la Confédération a donc forcé l'obtention d'un accord avec l'Église catholique et l'élite francophone (Ryerson, 1972 ; Rocher, 2012).

L'idée était d'adopter une forme fédérative qui laisserait aux provinces (y compris la province de Québec, avec une forte majorité francophone) le soin de gérer les questions culturelles et celles de nature plus locale, comme l'éducation. Ce compromis servait le projet d'assurer la survie d'une nation canadienne-française en terre d'Amérique. Pour certains acteurs dont Macdonald, qui caressait l'idée d'un État unitaire et centralisé, ce fut une concession importante, mais pour d'autres c'était une manière de mettre fin au blocage politique qui prévalait au Parlement du Canada-Uni, en délaissant les secteurs jugés de moindre importance (culture, affaires sociales) ou coûteux (infrastructures) au profit des provinces (Cameron, 2006).

À Londres, il existait aussi un lobby canadien, composé d'intérêts financiers détenant des investissements canadiens sous-performants (surtout dans le chemin de fer du Grand Tronc), qui cherchait à convaincre les décideurs impériaux de la pertinence de permettre la création

TABLEAU 2.1.

L'État libéral canadien

Stratégie de développement étatique

« La politique nationale »

- construction du chemin de fer ;
- érection d'un mur tarifaire pour protéger l'industrie manufacturière émergente en Ontario et au Québec ;
- promotion de l'immigration pour peupler l'Ouest en parallèle avec la dépossession autochtone.

Citoyenneté civile et politique

- Représentation parlementaire comme moyen de protéger les droits.
- Droit de vote restreint, mais qui s'élargit pour inclure les hommes sans propriété et les femmes.

Citoyenneté sociale

- Premiers développements dans les années 1920. La protection sociale n'est pas vue comme une responsabilité étatique.

Citoyenneté industrielle

- Premier encadrement étatique pour régler les conflits de travail. Le système judiciaire défend le droit de gréance face aux demandes syndicales.

Citoyenneté fédérale

- Constitution à cheval entre la protection de la communauté canadienne-française et la construction nationale canadienne.
- Le respect pour la division des pouvoirs se concrétise au fil du temps, mais les droits des francophones hors du Québec sont bafoués.

d'une Confédération. Deux avantages pourraient en découler : premièrement, cela permettrait la création d'une assemblée législative contrôlant un territoire immense et dotée de compétences importantes, notamment du pouvoir de renégocier favorablement la dette publique. Deuxièmement, et plus important encore, cela favoriserait l'accroissement démographique de la communauté politique, ouvrirait des possibilités d'expansion vers l'Ouest, améliorerait la capacité financière du gouvernement canadien et, par conséquent, lui permettrait de faire les investissements nécessaires pour rentabiliser le Grand Tronc (Smith, 2008a).

2.2. De vives oppositions à la Confédération

L'opposition au projet fédératif résidait surtout dans les milieux agricoles. On y critiquait l'utilisation du crédit disponible pour financer les chemins de fer et d'autres grands projets d'infrastructure. L'utilisation du crédit donnait à l'exécutif la possibilité d'acheter la loyauté des législateurs en échange de gains potentiels dans les travaux publics, tout en refileant la facture aux contribuables. Cela donnait lieu à la fois à de la corruption et à l'augmentation des impôts des contribuables permettant de financer le tout (Smith, 1995).

L'opposition à la Confédération prenait souvent la forme d'une condamnation de la hausse d'impôts attendue. La voie de rechange imaginée par ces opposants était celle d'une économie agricole décentralisée, où l'organisation politique serait beaucoup plus directe et surtout plus participative. Dans le cas des Rouges du Bas-Canada, la principale critique concernait la centralisation économique et

politique pressentie du nouvel État et elle allait de pair avec une critique plus nationaliste : la Confédération offrait une autonomie trop limitée aux Canadiens français et protégeait davantage les intérêts et les privilèges de l'élite anglophone de Montréal. Malgré cette méfiance à l'endroit des intentions des Canadiens anglais, la possibilité d'avoir à la fois un espace d'autonomie (un État provincial), tout en participant à la construction d'un nouvel État transcontinental, intéressait l'élite francophone. Cette dernière avait cependant une confiance mitigée face à la volonté réelle des Canadiens anglais de respecter le pacte confédératif, et ce, malgré le fait que la Confédération prévoyait un partage important des pouvoirs entre les ordres de gouvernement fédéral et provincial (Rocher, 2012).

L'opposition au projet confédéral au Haut-Canada fut plus faible, surtout à la suite du redéploiement des alliances politiques. Les réformistes du Haut-Canada n'ont jamais pu travailler de concert avec les Rouges du Bas-Canada, à cause des préjugés anti-Canadiens français des premiers. Mais le développement économique autour des Grands Lacs a introduit une scission dans le rang des réformistes, lorsque des leaders comme George Brown, proche de la nouvelle élite commerciale, se sont rapprochés avec le temps de l'élite économique responsable des chemins de fer. Ce rapprochement laissait les fermiers réformistes sans grande possibilité d'alimenter leur contestation de la Confédération (Smith, 1995). Du côté des colonies des Maritimes, l'opposition a failli y faire dérailler le pacte fédératif, mais n'est toutefois pas parvenue à modifier de façon marquante les paramètres institutionnels du nouveau pays. De sorte que l'État, au moment de la Confédération, portait surtout les marques du libéralisme dominant, que l'on peut synthétiser ainsi :

1. l'adoption du système parlementaire britannique, avec une chambre haute basée sur la propriété et la volonté de restreindre les pulsions démocratiques du peuple en les canalisant vers les institutions parlementaires;
2. l'adoption d'un système fédéral où les grands leviers de développement économique et d'expansion territoriale relevaient du gouvernement central et où les provinces héritaient des pouvoirs liés à la culture, à la vie privée et aux responsabilités de nature locale;
3. la poursuite du régime impérial britannique, laissant plusieurs décisions entre les mains des autorités impériales, dont la politique étrangère et la diplomatie, tout en conservant au Conseil privé de Londres son ascendant en matières constitutionnelles et juridiques.

Il est à noter que l'approbation de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867 s'est faite dans le cadre de débats législatifs, et non pas par une consultation populaire, voire un référendum. Cela est tout à fait conséquent avec le libéralisme décrit plus haut : ce sont les députés parlementaires qui représentent le peuple et qui, par leurs débats éclairés, réussissent à unir toutes les voix en façonnant la volonté populaire. Un référendum aurait ouvert la porte à des pulsions démocratiques moins réceptives à la protection des minorités, commençant avec la minorité de la classe possédante (Ajzenstat, 2007; Ryerson, 1972).

2.3. La citoyenneté et la Confédération

La citoyenneté qui émanait du compromis de 1867 était étroite, en même temps qu'elle posait des problèmes de nature diverse. Cette citoyenneté était faiblarde, en commençant par le sens donné à la citoyenneté politique. Au chapitre

de la définition de la communauté des citoyens, il y avait plusieurs exclusions. La vision de la citoyenneté s'appuyait sur l'idée que les individus agissaient de façon autonome et étaient capables de prendre leurs propres décisions sans tomber sous l'influence des autres. C'est l'étendue des propriétés ou l'importance de la richesse qui garantissait cette indépendance. Étaient donc exclus de la citoyenneté politique la grande majorité des hommes ne disposant pas d'assez de richesse pour se qualifier pour le droit de vote. Au moment de la Confédération, on estime que seulement 15 % de la population adulte masculine avait le droit de voter (Resnick, 1990).

Du côté des femmes, leur présumée dépendance envers leur mari ou leur père, conjugée aux idées saugrenues voulant qu'elles soient émotives et non rationnelles, fit en sorte que le droit de vote ne leur a pas été reconnu pendant le premier demi-siècle de la Confédération. Ce n'est qu'en 1929 que le statut légal de « personne » a finalement été reconnu aux femmes. L'idée du vote féminin ne fit son chemin qu'à partir des dernières décennies du XIX^e siècle. Le premier ministre John Macdonald s'est prononcé en sa faveur en 1885. L'idée du vote pour les personnes d'origine asiatique restait sans défenseur, et des restrictions à cet égard sont restées en vigueur en Colombie-Britannique jusqu'en 1948 (Strong-Boag, 2002).

Le fait pour les Autochtones de détenir en commun une propriété et la présomption **ethnocentrique** quant au caractère non moderne de leurs cultures les gardaient à la marge de la communauté politique. Le droit de vote ne leur a été accordé qu'en 1960 (les Autochtones de l'Est du Canada ont pu exercer leur droit de vote entre 1885 et 1898) et plusieurs droits civils leur ont été retirés (jusqu'en 1951) par le truchement de la *Loi sur les Indiens* : droit à la religion (interdiction d'exécuter certaines danses et de

participer à des cérémonies traditionnelles) ; liberté de mouvement (approbation nécessaire de l'agent du gouvernement central pour quitter la réserve) ; liberté d'association (interdiction de former des associations politiques) ; droit d'embaucher des avocats pour entamer des revendications territoriales. Les Autochtones avaient accès à la citoyenneté à condition de renoncer à leur statut d'Indien. Cette visée assimilationniste sera également visible dans les pensionnats où l'on disait vouloir créer de bons sujets libéraux, affranchis de tout relent de culture autochtone (McKay, 2000 et 2009).

Ce n'étaient pas seulement les exclusions qui donnaient un cadre limité à l'exercice de la citoyenneté. Les droits et les responsabilités des citoyens étaient surtout de nature civique et politique. La citoyenneté industrielle était quasi inexistante à cette période, la participation à des syndicats étant considérée comme une forme de conspiration contre la propriété privée et l'intérêt général. En 1872, à la suite d'une grève au *Globe and Mail*, la légalité des syndicats a toutefois été reconnue. Par contre, l'encadrement des relations de travail se faisait surtout par la voie des institutions judiciaires (plutôt favorables aux droits de propriété). Avec la montée des effectifs syndicaux et des perturbations économiques causées par les grèves, on voit apparaître, au début du siècle, un contrôle étatique visant à régulariser les rapports entre les employeurs et les syndicats. L'activité syndicale au sein de l'entreprise reste cependant sans protection légale à proprement parler et, lors des grèves, les instances étatiques suivent en tout point les décisions judiciaires et interviennent, souvent par la force, en disant protéger les droits de propriété (Smith, 2012 ; Rouillard, 2008).

Du côté des droits sociaux, l'idée que l'État ait pu prendre en main des responsabilités liées à la prestation de services sociaux aurait horrifié les Pères de la Confédération. Pour ces derniers, cela

relevait de questions de nature privée et devait se régler au niveau des familles et des institutions caritatives, telle l'Église catholique. La famille et les institutions caritatives n'avaient toutefois pas l'envergure nécessaire pour répondre aux dislocations sociales causées par l'industrialisation et l'urbanisation. Plusieurs acteurs – que ce soient les syndicats, divers courants socialistes ou les nouvelles catégories professionnelles du domaine social, dont les travailleurs sociaux, les experts en santé publique – réclamaient une implication majeure de l'État dans le social. La mise en place de cette intervention étatique allait être lente et tardive. On note parmi les premiers balbutiements de l'État social quelques lois provinciales sur les lésions professionnelles à partir des années 1910, suivies par les débuts de l'aide sociale pour les mères de famille monoparentale pendant les années 1920 et le versement des premières pensions de vieillesse à la fin des années 1920 (Noël, Boismenu et Jalbert, 1993).

L'aspect plutôt fragile de cette citoyenneté sociale sera mis en évidence au moment de la crise économique des années 1930. Face au chômage élevé et à la radicalisation des demandes exigeant l'intervention de l'État, ce dernier semble incapable de répondre à cette situation sans faire appel à la répression (p. ex. interventions policières lors des grèves et des manifestations ; attentat à l'endroit du chef du Parti communiste canadien). Les provinces n'avaient pas, quant à elles, la capacité bureaucratique et financière suffisante pour répondre rapidement aux nombreuses demandes, tandis que le gouvernement central ne démontrait ni la volonté politique d'édifier un État-providence ni la compétence constitutionnelle lui permettant d'intervenir dans les domaines de l'assurance-chômage, de la santé et des services sociaux.

Si l'État canadien, au moment de sa fondation, accordait une citoyenneté peu affirmée, cette citoyenneté restait singulière, car, le Canada demeurant dans le giron de l'Empire britannique, la citoyenneté juridique des membres de la communauté politique se confondait avec celle de l'Empire³. Ce n'est qu'en 1946 que le gouvernement central a instauré une citoyenneté proprement canadienne et ce n'est qu'après la Première Guerre mondiale, et surtout avec le **Statut de Westminster**, que les gouvernements canadiens successifs ont pu prendre des décisions de manière autonome dans le domaine des affaires étrangères sans possibilité d'ingérence de la part du gouvernement de Londres. Il importe de souligner (en lien avec l'Empire) que les manufacturiers britanniques ont souvent fait pression à la fin du XIX^e siècle sur les élus britanniques pour qu'ils invalident les tarifs commerciaux préférentiels accordés au Canada (Williams, 1991). Les manufacturiers n'ont pas eu gain de cause à l'époque, mais leurs actions signalaient à quel point, aux yeux de plusieurs observateurs, les gouvernements canadiens conservaient un statut inférieur face au gouvernement impérial et devaient légiférer en ne portant pas ombrage à ce dernier.

Malgré la durabilité du lien impérial, la citoyenneté fédérale s'est enrichie au cours du premier demi-siècle de la Confédération. Le gouvernement central a tenté à plusieurs reprises de se servir d'instruments constitutionnels hérités de la période impériale (comme le pouvoir de désaveu des législations provinciales) afin de miner l'autonomie provinciale qui était par ailleurs protégée par la division des pouvoirs législatifs. C'est la combinaison de résistances provinciales (surtout en provenance de l'Ontario et du Québec) ainsi que les décisions du

Comité judiciaire du Conseil privé à Londres qui ont contribué à rendre désuets plusieurs de ces instruments (Simeon et Robinson, 1990).

Les réticences quant au pacte fédéral durant ces années concernaient moins le partage des compétences que l'effritement du lien de confiance entre les communautés fondatrices canadienne-anglaise et canadienne-française. Cela s'observait surtout dans le recul des droits linguistiques, en particulier la question de l'éducation pour les communautés francophones hors Québec. Derrière ce recul, on trouve à la fois de vieux préjugés anti-français, mais aussi la présence d'une nouvelle identité pancanadienne réfractaire à l'idée d'un Canada qui évoluerait telle une société régie par l'idéal fédéral et pluraliste (Rocher, 2012).

Comme la discussion ci-dessus le démontre, l'État canadien mis en place à la Confédération s'est transformé plusieurs fois au cours des soixante-quinze années qui ont suivi sa création, à la suite de pressions et de contestations de toutes sortes émanant de divers groupes. Aussi, les loyautés locales ont aidé les provinces à contrecarrer les visées centralistes du premier ministre Macdonald et contribuer à décentraliser la fédération ; les pressions exercées par les femmes, entre autres, ont ouvert la voie au respect des droits politiques ; enfin, la transition industrielle et urbaine et les réponses à celles-ci (syndicats, nouvelles catégories professionnelles dans le champ social) ont contribué à façonner une citoyenneté sociale et industrielle.

En somme, l'État et la citoyenneté étaient déjà en train d'être réinventés au cours du premier demi-siècle de la Confédération, sous l'impulsion de nouveaux acteurs, d'idées émergentes et de nouveaux rapports de force. Les sections suivantes tracent le trajet de l'État dans les années qui suivent, partant de la construction de l'**État social** pendant la période keynésienne de l'après-Seconde Guerre mondiale jusqu'à la

.....
3. Se référer au chapitre d'Yves Couture dans ce manuel.

période néolibérale caractérisant les années 1980 et 1990. On termine avec la période contemporaine, coïncée entre les idées d'un « **libéralisme inclusif** » qui prend ses distances de certaines idées néolibérales, et l'austérité, qui implique un renforcement du programme néolibéral.

POINTS CLÉS

- > La Confédération est le résultat d'un pacte entre les intérêts financiers, liés aux chemins de fer, l'élite marchande liée au développement proto-industriel et l'élite traditionnelle du Bas-Canada.
- > Elle traduit surtout la vision libérale et élitiste de l'époque. On met l'accent sur la libre entreprise et le laisser-faire pour assurer le développement économique, laissant la prise de décision politique entre les mains des parlementaires, qui sont choisis parmi les gens les plus « éclairés » de la société.
- > Dans le cas du Canada, ce libéralisme inclut un rôle pour l'État en ce qu'il contribue directement au financement de projets structurants en vue d'assurer le lancement du développement capitaliste, ce qui a pris forme dans la « politique nationale ».
- > Les zones d'exclusion de la citoyenneté sont larges : les femmes, les Autochtones, les minorités visibles, les hommes ne disposant pas d'assez de propriétés privées. La prise en compte de la diversité canadienne-française reste assez fragile.
- > Au cours des soixante années suivant la Confédération, ce libéralisme fut lentement et partiellement démocratisé à la suite des pressions exercées pour obtenir le droit de vote pour diverses catégories, ainsi que des efforts des syndicats dans une société en pleine transition industrielle et urbaine.
- > La citoyenneté fédérale a démontré des tendances opposées : un respect pour

l'autonomie de la province du Québec grâce au non-interventionnisme propre au libéralisme, ainsi qu'au non-respect des droits de francophones hors Québec résultant des identités mononationales au Canada anglais.

3. L'ÉTAT SOCIAL

C'est au cours de la période débutant après la Seconde Guerre mondiale que l'évolution de cet État libéral s'accélère. L'impulsion pour ce changement vient de plusieurs sources, mais surtout de la montée d'un nationalisme canadien, d'un côté, et des forces sociales à la recherche d'un ordre économique moins libéral, de l'autre.

Durant cette période, on observe un accroissement du sentiment national pancanadien lié à de multiples facteurs, alimentés par l'expérience de mobilisation lors de la guerre ainsi que le développement de nouveaux liens interrégionaux (radio et télécommunications, autoroutes, avions). On note aussi le développement d'une nouvelle classe d'experts, formés dans le champ des sciences sociales, qui accaparent les postes clés au sein de l'administration fédérale au cours des années 1930 et 1940 et qui cherchent à étendre les tentacules du gouvernement central en vue de répondre aux problèmes accompagnant la mise en place d'une société moderne.

Cette nouvelle technocratie fournira une ossature à la coalition des intérêts favorables à l'établissement d'une citoyenneté sociale et industrielle plus importante. C'est au cours de cette période d'après-guerre que l'**État-nation** devient l'espace privilégié pour la gestion économique, sous l'influence de la théorie économique keynésienne. Dans les pays de l'Ouest, l'État cherche à garantir le plein emploi, et les stratégies mises en œuvre pour y arriver, comme la création d'un État-providence ou le

renforcement des syndicats dans la négociation collective, ouvrent la voie à l'**État interventionniste**. Les nouveaux technocrates à Ottawa se voyaient les plus aptes à assurer ce développement de l'État-providence. Les compétences en matière de planification dont l'État central s'était doté pendant la guerre, ainsi que la centralisation de la perception de l'impôt à Ottawa, leur donnaient plusieurs longueurs d'avance sur les bureaucraties provinciales.

Dans le cas canadien, l'influence marquée du libéralisme (économique) faisait en sorte que les droits des citoyens découlant des activités étatiques étaient souvent bien minces en comparaison de ceux garantis dans les pays d'Europe de l'Ouest : le droit à l'emploi était faible, le Canada se donnant la cible non pas du plein emploi, mais simplement d'un très haut taux d'emploi ; la citoyenneté sociale et industrielle restait assez peu développée en comparaison de celle des États-providence de Scandinavie ou d'Europe continentale. Mais, comme on le verra, les syndicats et d'autres mouvements contestataires vont, au cours des trente années suivant la guerre, mener l'État à délaisser graduellement le libéralisme pour adopter de plus en plus de mesures sociales-démocrates (Noël, Boismenu et Jalbert, 1993 ; Mahon, 2008).

Déjà, l'expérience de la crise des années 1930 a forcé le courant libéral à adopter certaines prémisses sociales-démocrates, notamment quant à l'importance du rôle à exercer par l'État au chapitre de l'égalité des chances. On allait plus loin en insistant sur le fait que la vie moderne devrait offrir des gains pour toute la société, et on misait sur la nécessaire contrepartie en vue d'assurer les individus face aux risques typiques encourus dans ce type de société (risques liés à la perte de revenus en situation de chômage, de maladie, d'incapacité physique, de vieillesse). Le pouvoir syndical, surtout dans les secteurs névralgiques de l'époque (automobile,

sidérurgie, manufacture), ainsi que la montée importante d'un parti social-démocrate lors de la Seconde Guerre mondiale (le Cooperative Commonwealth Federation – CCF, qui se transformera en Nouveau Parti démocratique en 1961) ont consolidé cette tendance au sein du libéralisme (McKay, 2009).

Ce libéralisme social transparait dans la construction graduelle de l'État-providence au Canada sur une période d'un quart de siècle : assurance-chômage (à la suite d'une modification constitutionnelle) en 1940 ; prestations familiales en 1945 ; régimes ciblés d'aide sociale pendant les années 1950 (p. ex. pour les personnes ayant différents types de handicaps) ; assurance hospitalisation en 1957 ; régimes des rentes en 1965 ; assurance maladie universelle et régime d'assistance publique du Canada en 1966. Cette citoyenneté sociale favorisait les hommes et était conçue pour protéger l'ordre familial : l'homme comme chef de famille et la conjointe comme personne dépendante. Ce n'est qu'au cours des années 1970, au Québec comme au Canada, à la faveur des pressions du mouvement féministe, qu'on a commencé à la fois à ouvrir cette citoyenneté aux femmes et à l'étendre aux besoins liés à l'accouchement et à la garde des jeunes enfants (Noël, Boismenu et Jalbert, 1993 ; Mahon, 2008).

La citoyenneté industrielle fut aussi élargie au cours de cette période, à rythme variable selon les provinces. Dans un compromis historique à la suite d'importants bras de fer chez Ford à Windsor en 1945 et chez Stelco à Hamilton en 1946, l'État commence à protéger le droit des travailleurs. Il les autorise à se doter d'une représentation au sein de l'entreprise et accepte d'encadrer le processus de négociation collective. En contrepartie, les syndicats doivent devenir responsables, ce qui veut dire, entre autres choses, limiter leurs revendications pour l'obtention de plus hauts salaires et de meilleures

conditions de travail tout en troquant leur droit de grève lorsqu'une convention collective est en vigueur contre une simple procédure de règlements de griefs (Smith, 2012 ; Rouillard, 2008).

Cette transition d'un **libéralisme économique** vers un **libéralisme social** influencé par la social-démocratie ne s'est pas faite sans heurts. Au Québec, par exemple, le gouvernement de l'Union nationale sous Maurice Duplessis (1944-1959) résistait à l'avènement de cette nouvelle citoyenneté sociale et industrielle, préférant laisser, d'une part, le développement économique à l'entreprise privée et, d'autre part, la reproduction sociale aux institutions caritatives et religieuses (Rouillard, 1997 ; Bourque, Duchastel et Beauchemin, 1994). On a présenté cette période comme en étant une de « grande noirceur », mais on pourrait cataloguer des résistances semblables ailleurs au Canada, que ce soit avec les confrontations du premier ministre Smallwood et les syndicats à Terre-Neuve, ou la répression syndicale et les pratiques démocratiques douteuses en Ontario (p. ex. l'espionnage du CCF en 1943-1945) au cours des années 1930 et 1940 sous les premiers ministres Mitchell Hepburn et George Drew. En revanche, le nouveau nationalisme québécois des années 1960 a accéléré la construction de l'État-providence au pays. Le gouvernement central cherchait à contrecarrer les tentatives du gouvernement québécois d'occuper sa pleine compétence dans le champ des affaires sociales en mettant en branle lui-même plusieurs programmes sociaux (Béland et Lecours, 2012).

Comme nous allons le voir, la situation fut la même au regard des droits politiques. Malgré des rythmes différents dans chacune des provinces, on constate la mise en place de plusieurs lois et de meilleurs mécanismes électoraux. Cela mène à une plus grande professionnalisation de la fonction publique, à une plus grande transparence et à un recul du pouvoir de l'argent

(surtout au cours des années 1970). Il y a aussi le foisonnement de nouvelles initiatives liant les citoyens avec la prise de décision, allant du réseautage entre les fonctionnaires et les représentants des groupes d'intérêt jusqu'aux comités consultatifs et aux commissions d'enquête. Cette évolution au chapitre de la citoyenneté politique restait à géométrie variable, avec plusieurs catégories de citoyens (femmes, minorités raciales ou ethniques, personnes ayant des handicaps) qui devaient se battre pour prendre part aux divers processus décisionnels. Mais le fait le plus important à souligner est que la logique prévalant au cours de cette période était d'élargir l'éventail des canaux d'accès au pouvoir afin d'incorporer (et sans doute « dé-radicaliser ») ces diverses demandes d'inclusion.

Au début de cette section, il a été précisé qu'une des impulsions pour le changement de la forme étatique au cours de cette période était le nationalisme canadien. L'instauration d'une citoyenneté sociale était en lien avec cette construction nationale. En effet, les défenseurs du nationalisme canadien exerçaient une pression sur le gouvernement central afin qu'il mette en œuvre de nouveaux programmes sociaux et que les droits de citoyenneté liés à ce programme soient partagés par tous les Canadiens, peu importe leur province de résidence. En retour, la création de nouveaux programmes pancanadiens renforçait l'idée d'une communauté de solidarité à l'échelle du pays (Béland et Lecours, 2012).

Le nationalisme canadien avait donc des effets directs sur la mise en place d'une **citoyenneté pancanadienne**. Or, en occupant de plus en plus de champs de compétence provinciale, le gouvernement central remettait en cause le pacte fédératif. La Constitution de 1867 représentait une barrière à une centralisation tous azimuts : les décisions du Comité judiciaire du Conseil privé à Londres au cours des années 1930

TABLEAU 2.2.

L'État social canadien

Stratégie de développement étatique

- « Keynésien/Plein emploi »
- L'État central utilise ses outils budgétaires pour encourager le plein emploi et maintenir le pouvoir d'achat.

Citoyenneté civique et politique

- Arrivée d'un État plus ouvert aux groupes d'intérêt non patronaux.
- Élargissement du droit de vote pour inclure les Autochtones.
- Adoption de déclarations des droits de la personne dans les provinces et par le gouvernement fédéral.

Citoyenneté sociale

- Mise en place de l'État-providence, en reconnaissant les « risques sociaux » (et donc les risques collectifs) de la modernité.

Citoyenneté industrielle

- Le grand compromis : reconnaissance des syndicats et du droit à la négociation collective, en retour d'un syndicalisme « responsable » et du respect du droit de gérance des propriétaires.

Citoyenneté fédérale

- Le recours fréquent au pouvoir de dépenser contourne la protection de la diversité fédérale.
- Une modification constitutionnelle sans le consentement du Québec sape la légitimité nécessaire pour le bon fonctionnement du fédéralisme. Cette modification cherche aussi à uniformiser l'identité canadienne (multiculturalisme, bilinguisme, égalité des provinces).

ont limité la capacité du gouvernement central de légiférer dans des domaines de compétence provinciale, et les provinces étaient parvenues à limiter les ambitions du gouvernement central dans le cadre des Conférences sur la reconstruction au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale.

Pour mettre en place son projet de citoyenneté sociale, le gouvernement central avait dû recourir au « pouvoir de dépenser » afin de contraindre les provinces à mettre en place des politiques publiques équivalentes et ainsi garantir des **droits sociaux** semblables, peu importe la province de résidence des citoyens. Bien que ce supposé pouvoir ne soit pas inscrit dans la Constitution et absent du droit constitutionnel canadien, le gouvernement central, à maintes reprises, y a fait appel pour justifier

ses intrusions dans les champs de compétence provinciale. Au lieu de légiférer directement dans un champ provincial, le gouvernement central propose de payer un pourcentage (habituellement 50%) du coût d'un programme provincial, à la condition que ce dernier respecte les normes imposées par le gouvernement central connues sous le vocable de « conditions nationales » (Boismenu et Graefe, 2003).

Ce projet centralisateur a tiré profit de la force de l'identité pancanadienne au cours de l'après-guerre ainsi que du fait que le gouvernement central était doté d'une fonction publique de premier plan et de ressources supplémentaires. Avec le rattrapage des provinces pour la mise en place d'une fonction publique aguerrie et compétente et avec la montée des identités provinciales et régionales, il devint plus difficile pour Ottawa

de faire usage du pouvoir de dépenser sans soulever d'importants débats politiques. À un point où, à la fin des années 1970, l'État canadien était bien loin de ses fondements constitutionnels (Cameron, 2006). Porté par le nationalisme canadien, le gouvernement central s'est ingéré partout dans les responsabilités provinciales, ce qui a eu pour conséquence d'alimenter le nationalisme québécois moderne et de signifier aux principaux protagonistes au Québec que les compétences provinciales existantes étaient insuffisantes pour permettre l'épanouissement de la province. Les tentatives de revivification du nationalisme québécois n'ont pas été menées à terme, du moins si l'on pense aux échecs référendaires de 1980 et de 1995. Par ailleurs, le Québec est parvenu à se doter d'un régime de citoyenneté propre en adoptant la *Charte des droits et libertés de la personne* (1975), la *Charte de la langue française* (1977) et en proposant le développement par étapes d'une politique interculturelle (Gagnon et Iacovino, 2008).

Les tentatives de refondation de la part du nationalisme pancanadien ont eu plus de succès sur le plan institutionnel : les amendements constitutionnels de 1982 ont confirmé les politiques de bilinguisme individuel et de multiculturalisme et doté le pays d'une *Charte canadienne des droits et libertés*, symboles clés, s'il en est un, de la communauté politique en voie de consolidation. Se faisant le garant de ces valeurs, le gouvernement central est venu limiter la capacité du gouvernement du Québec d'édifier son propre régime linguistique et son propre modèle d'intégration. La décision de procéder à ces amendements, même sans le consentement du Québec, et avec une formule d'amendement ne reconnaissant pas son droit de veto, représente une limitation sévère à l'exercice démocratique devant ordonner (et légitimer) les rapports entre nations au Canada. Pour plusieurs

Canadiens, la Charte représente toujours une protection à leurs droits et un symbole de leur égalité en tant que citoyens, tout en constituant un resserrement considérable de la citoyenneté fédérale au Canada.

POINTS CLÉS

- > Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le pouvoir syndical ainsi qu'une vision de développement basée sur le maintien du plein emploi ont refaçonné la citoyenneté, surtout ces dimensions sociales (État-providence) et industrielles (représentation syndicale et négociation des conventions collectives). Il y a aussi une diversification des canaux d'accès du citoyen au pouvoir politique.
- > Ces développements s'appuyaient sur une vision centralisatrice de la communauté politique et ont donc été soutenus par un nouveau nationalisme pancanadien. En revanche, le nationalisme canadien-français s'est transformé en nationalisme québécois, surtout à compter des années 1960, pour contester la réduction de la citoyenneté fédérale qui en résultait.
- > La compétition entre ces nationalismes a alimenté la construction de la citoyenneté sociale et industrielle pendant les années 1960 et 1970. La *Loi constitutionnelle de 1982* traduit largement la vision de la citoyenneté du nationalisme pancanadien : un Canada mononational, multiculturel, avec des provinces ayant un statut symétrique. La Charte des droits qui fait partie de cet acte renforce les droits civils et politiques de certains groupes. En revanche, elle représente une entrave majeure à la vision de la citoyenneté fédérale qui assurerait la légitimité du régime canadien au Québec.

4. L'ÉTAT NÉOLIBÉRAL

Ce virage vers le **libéralisme social** a débouché sur un quart de siècle de croissance économique, phénomène qui ne s'est jamais reproduit au cours de l'histoire du capitalisme. Ce modèle économique a toutefois graduellement perdu sa capacité d'assurer des profits à compter du début des années 1970 alors que l'inflation grugeait la richesse accumulée chez les plus nantis et qu'on observait simultanément une stagnation économique. Au Canada, comme ailleurs dans le monde occidental, la réponse a pris la forme d'une campagne du patronat pour changer le modèle économique. La pièce maîtresse était le libre-échange nord-américain, ce qui supposait un État moins présent dans la gestion économique et dans la poursuite des politiques industrielles. Ceci supposait aussi une campagne pour faire diminuer les attentes des citoyens quant à leurs droits sociaux et industriels, jugées trop coûteuses et nuisant à la mise en place d'une économie dynamique et concurrentielle sur les marchés mondiaux (McBride et Whiteside, 2011).

Tout comme ce fut le cas au moment de la mise en place de l'État social, la construction de l'**État néolibéral** n'a pas été sans heurts, et elle a été longue à se concrétiser. Dès ses débuts sous le gouvernement conservateur de Brian Mulroney (1984-1993) et dans certaines provinces (sous Bill Bennett en Colombie-Britannique à partir de 1982, Grant Devine en Saskatchewan de 1982 à 1991 et Robert Bourassa au Québec de 1985 à 1994), le projet a été présenté comme étant la norme pour tout gouvernement responsable au cours des années 1990. Des gouvernements qui ne s'affichaient pas ouvertement comme étant néolibéraux, comme celui de Jean Chrétien à Ottawa (1993-2003) ou de Lucien Bouchard au Québec (1996-2001), ont, à plusieurs égards,

eu beaucoup de succès dans l'implantation de cette approche.

Au chapitre de l'établissement d'un nouveau régime de citoyenneté, cette période se caractérise surtout par des tentatives de retirer les droits acquis de longue lutte pendant l'ère du libéralisme social et de voir à leur remplacement par des programmes ciblés et surtout plus individualistes. Toutefois, un retour à l'ancien libéralisme n'était pas possible. Premièrement, la complexité de la vie moderne rendait un retour au laisser-faire peu réaliste : il n'était pas tellement question d'avoir « moins d'État », mais plutôt d'avoir un État qui encouragerait la responsabilité individuelle face aux risques sociaux. Deuxièmement, la démocratisation faisait en sorte qu'on ne pouvait limiter les droits politiques aux seuls individus « éclairés », comme on l'avait fait au XIX^e siècle : l'égalité citoyenne était dorénavant le point de départ.

En ce qui a trait à la question de la citoyenneté politique, ces années se distinguent par des assauts répétés concernant les liens entre l'État et les groupes d'intérêt, ces derniers étant présentés comme l'expression néfaste de « intérêts particuliers ». La représentation parlementaire est remise en avant comme canal légitime. Cette suggestion est perverse, car le pouvoir se concentre de plus en plus autour du premier ministre et du ministre des Finances, loin du contrôle des législateurs. Il y a donc un rétrécissement de l'accès à l'État, une perte de légitimité de plusieurs acteurs collectifs représentant des groupes moins puissants et une centralisation du pouvoir au sein de l'exécutif qui est de moins en moins redevable face au pouvoir législatif (Smith, 2006).

Pour contre, avec la *Charte canadienne des droits et libertés*, on voit l'ouverture d'une nouvelle voie d'accès au pouvoir politique. Pour plusieurs groupes comme les personnes ayant un handicap ou les gais et lesbiennes, l'utilisation

des protections de la Charte, permettant de porter des causes devant les tribunaux, a constitué la stratégie politique la plus porteuse pendant cette période. La Charte montre une certaine tendance libérale : elle peut être utilisée pour invalider des actions étatiques, protéger les individus quant au pouvoir étatique ou leur assurer un traitement égal par rapport aux autres citoyens. Mais la Charte ne peut protéger les personnes relativement à des actions privées (p. ex. la manière dont la distribution des revenus laisse les démunis avec beaucoup moins de sécurité sociale), pour ne rien dire des effets de système sous-tendant les démarches occasionnées par les poursuites judiciaires (coûts élevés d'un litige, style d'argument, profil socio-économique des juges) et des succès espérés par les différents groupes d'intérêt (Petter, 2005).

En ce qui concerne la citoyenneté sociale et industrielle, il y a eu un démantèlement partiel de l'édifice construit au cours de la période d'après-guerre. Cette déstructuration est en partie idéologique en ce sens que l'on a redéfini les risques sociaux comme relevant de la responsabilité individuelle. Par exemple, le chômage n'est plus présenté comme un problème social de pénurie d'emplois où l'État a la responsabilité soit de créer des emplois, soit d'indemniser les chômeurs. Le chômage devient un problème individuel, et c'est au chômeur que revient la responsabilité d'améliorer son employabilité et d'accepter un des emplois disponibles. Si cette logique touche la plupart des politiques sociales, elle est évidente dans le domaine de l'emploi. Les programmes d'assurance-emploi, amputés à répétition, deviennent moins généreux et moins accessibles. Dans toutes les provinces, les prestations d'aide sociale ont été réduites et les prestataires (surtout les mères de famille monoparentale) ont subi beaucoup de pression pour dénicher des emplois (Mahon, 2008).

La place des syndicats a été aussi remise en question au cours de cette période. La volonté de réduire les dépenses de l'État est allée de pair avec l'adoption de lois spéciales pour diminuer les salaires et modifier les conditions de travail pour les employés des secteurs public et parapublic. Le droit de négocier les conditions de travail a été retiré à une partie importante de la main-d'œuvre, et ce, malgré l'existence d'une charte des droits et libertés. L'exigence de se faire compétitif a été avancée pour justifier des changements au Code du travail dans plusieurs provinces, ce qui a contribué à réduire le pouvoir syndical. Les changements au marché du travail, avec beaucoup plus d'emplois au sein des petites entreprises œuvrant dans le secteur tertiaire, ont aussi rendu l'accès à la syndicalisation plus difficile, tout en affaiblissant la citoyenneté industrielle pour la majorité des travailleurs (Smith, 2012 ; Charest, 2003).

La citoyenneté fédérale se transforme un peu au cours de cette période de démantèlement de certaines structures héritées de la période du libéralisme social. Ainsi, si la montée de la droite a mis fin à la progression des droits sociaux, le nationalisme pancanadien a conservé en bonne partie sa force. Cette tendance a pu être observée lors des débats constitutionnels alors que le gouvernement de Mulroney essayait de réparer les pots cassés de 1982 au moment du rapatriement de la Constitution en prenant au sérieux les demandes de réformes du gouvernement Bourassa. En fin de compte, il a été impossible pour les acteurs politiques de trouver un compromis acceptable entre la vision québécoise d'un pays dualiste et véritablement fédéral, d'une part, et la vision pancanadienne dominante d'un pays mononational, d'autre part (McRoberts, 1999).

Sur le plan des relations intergouvernementales, le changement de programme politique (recul des politiques sociales, respect des

TABLEAU 2.3.

L'État néolibéral canadien

Stratégie de développement étatique
« néolibéral »

- L'accent est mis sur la compétitivité des entreprises.
- L'État se désengage des interventions économiques ciblées et il cherche à libérer les entreprises de la réglementation.
- L'État cherche à rendre le marché du travail plus flexible en réduisant les protections pour les travailleurs.

Citoyenneté civile et politique

- Centralisation du pouvoir autour du premier ministre et du ministre des Finances.

Citoyenneté sociale

- Retour du pendule vers la responsabilité individuelle pour les risques sociaux.
- Tentative d'accroître la prestation de services par le secteur privé pour se substituer à la prestation étatique.

Citoyenneté industrielle

- Assouplissement de la réglementation du marché du travail.
- Non-respect fréquent du droit de grève des syndicats dans le secteur public.

Citoyenneté fédérale

- Portrait mixte : moins d'État veut dire moins d'ingérence du gouvernement central, mais le nationalisme pancanadien insiste sur le leadership central dans les dossiers importants, ce qui inspire une série de nouveaux empiétements concernant l'autonomie provinciale.

compétences provinciales, décentralisation) à Ottawa a dû faire en sorte que les tensions diminuent entre l'État central et les États provinciaux. Or, la prévalence du nationalisme pancanadien et l'enracinement de l'idéologie néolibérale propre au gouvernement conservateur ont contribué à entretenir les tensions intergouvernementales. Face à la restructuration économique, les syndicats et l'opinion publique canadienne-anglaise ont réclamé des stratégies de formation et de requalification de la main-d'œuvre et le gouvernement central était heureux de proposer des programmes s'appliquant à toutes les régions. En outre, le gouvernement central voulait faire des économies au chapitre des transferts vers les provinces, tout en conservant sa capacité d'intervention ; cela a donné lieu à d'importants remous avec plusieurs provinces (Boismenu et Graefe, 2003). Bref, si le régime de citoyenneté a changé sur plusieurs fronts au cours de cette période, la tendance à la « **dé-fédéralisation** » et à la

« **re-symétrisation** » s'est poursuivie, bien que ce fût à un rythme moins soutenu que durant l'ère de l'État social.

POINTS CLÉS

- > Le néolibéralisme cherche à revoir à fond la citoyenneté héritée de la période keynésienne pour assurer une performance économique dynamique. On met l'accent sur la responsabilité individuelle et sur la prestation marchande des services pour remplacer la responsabilité sociale et la prestation par l'État.
- > Les droits de gérance prennent lentement le dessus sur le droit de l'employé d'être représenté ou protégé au travail.
- > Malgré le retrait de l'État, la nature fédérale de l'État canadien reste un point chaud étant donné les pulsions nationalistes au Canada anglais et au Québec, cherchant à affirmer un

Canada mononational ou à faire avancer le projet de souveraineté-partenariat.

5. L'APRÈS-NÉOLIBÉRALISME

Le virage néolibéral remonte maintenant à plus de trois décennies. On a pu observer tout au long de cette période une volonté de responsabiliser davantage les individus, tout en permettant à l'État de se dégager de ses propres obligations. La volonté d'imposer une plus grande rigueur budgétaire ou de poursuivre la réglementation du marché du travail s'est maintenue. Toutefois, cela ne doit pas nous empêcher de voir des transitions importantes depuis 1980, des mutations que nous qualifions de « néolibérales ».

Avec le tournant du millénaire, et même plus tôt dans le cas de certaines provinces, les limites sociales du néolibéralisme étaient évidentes. Une réduction des droits sociaux et le fonctionnement du libre marché ne permettaient pas de répondre adéquatement aux défis de la pauvreté, aux déficits de temps et d'argent pour les soins des jeunes enfants et des personnes âgées, aux difficultés des nouveaux arrivants à accéder au marché du travail ou à celles des travailleurs ayant perdu leur emploi de se recycler. Certains auteurs parlent de « libéralisme inclusif » (Mahon, 2008) pour définir le modèle à mettre en place en réponse à ces divers défis. En comparaison avec le néolibéralisme, on reconnaît que l'égalité des chances fait appel à une intervention étatique, mais, au lieu de tenter d'égaliser les chances (comme c'est le cas avec le libéralisme social), on cherche plutôt à investir dans le capital humain afin que tous les citoyens puissent gérer les risques à long terme. On assiste donc à des investissements dans les programmes de la petite enfance (les prestations pour enfants, les programmes pour enfants à risque et, au Québec, le programme

universel de garderies à tarif abordable), ainsi que des interventions ciblées pour des populations à risque afin d'éviter leur recours à l'aide gouvernementale.

De même, il y a eu un changement au chapitre de l'évolution du fédéralisme. Comme on a pu le constater, le néolibéralisme mettait en cause les fondements du nationalisme pancanadien en ce qui concerne l'instauration d'une citoyenneté sociale. Avec le renforcement des liens commerciaux avec les États-Unis, ainsi que le développement de la stratégie d'instauration d'État-région au Québec, en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique, l'intégration économique a aussi perdu de son *momentum* comme facteur de cohésion canadienne. Devant cette situation, le gouvernement central a tenté de réinvestir le champ social, mais à peu de frais. Voulant éviter les grands investissements, le gouvernement ne pouvait plus utiliser le pouvoir de dépenser pour imposer des normes nationales. Mais, même avec des sommes modestes, ce dernier est parvenu à rassembler les provinces autour de projets d'investissement social dans les domaines de la santé, de la petite enfance, du logement et des programmes d'emploi pour les personnes ayant des handicaps. A suivi l'adoption d'une série de stratégies provinciales sur un enjeu particulier, mais s'inscrivant dans une entente-cadre. Ottawa a cherché à donner de la cohérence à son projet en demandant aux administrations provinciales de partager leurs « meilleures pratiques » et de produire des rapports sur les résultats obtenus par la mise en place des divers programmes (Boismenu, 2006).

S'il y a eu une provincialisation graduelle de la citoyenneté sociale, cela s'inscrivait quand même à l'intérieur d'un projet de normalisation pancanadien. Les tentatives de créer une vraie citoyenneté fédérale, qui reconnaîtrait le droit à la différence, n'ont toutefois pas donné de bons résultats. Pour s'assurer de relations

harmonieuses avec le Québec, le gouvernement central a accordé à celui-ci un traitement distinct lors de la signature d'accords intergouvernementaux, ce qui a permis à la province de se soustraire à certains processus de reddition de compte.

Mais ce traitement restait loin d'une véritable citoyenneté multinationale, puisque c'était toujours le gouvernement central qui imposait sa volonté dans des domaines de compétence provinciale. Les tentatives du gouvernement du Québec de créer un État multinational n'ont pas porté des fruits à ce jour, que ce soit par la voie du référendum de 1995 ou par la création d'un front commun provincial au moment des négociations

portant sur l'adoption de l'entente-cadre de l'union sociale (le **consensus de Saskatoon** de 1998 ; voir l'encadré). Dans les faits et à la suite du référendum de 1995, il y a eu un important ressac et un recul des pratiques démocratiques au chapitre des relations fédérales-provinciales au pays. Ottawa a refusé catégoriquement de discuter de changements constitutionnels avec les provinces et a cherché à tourner en dérision le droit des Québécois de s'autodéterminer (p. ex. la *Loi sur la clarté référendaire*, l'appui à l'idée de la partition du Québec) (Gagnon et Iacovino, 2008).

LE CONSENSUS DE SASKATOON DE 1998 ET L'ENTENTE-CADRE SUR L'UNION SOCIALE DE 1999

Devant la volonté du gouvernement central de poursuivre de nouveaux investissements dans les champs de compétence des provinces, et en vue de l'ouverture des autres provinces d'accepter une nouvelle normalisation centrale si cela se faisait sur de nouvelles balises, le gouvernement du Québec a cherché à mieux définir une manière de gérer l'investissement social qui serait fidèle aux valeurs fédérales d'autonomie. Le Québec a réussi à faire front commun avec les autres provinces au moment du compromis débouchant sur l'entente de Saskatoon en août 1998. Dans cette entente convenue entre les premiers ministres provinciaux, le Québec a consenti à participer aux négociations portant sur l'union sociale (malgré le fait que cela touchait ses champs de compétence) en retour du respect du principe qu'une province puisse se retirer d'un nouveau programme avec pleine compensation si elle propose en contrepartie une initiative ou un programme dans les mêmes champs d'activité.

La bonne volonté des autres provinces n'était pas au rendez-vous, car lors des négociations avec le

gouvernement central en février 1999 ces derniers ont troqué plusieurs de leurs demandes, dont celle touchant le plein droit de retrait, contre la promesse du gouvernement central d'augmenter les transferts en santé. Ceci s'est formalisé au moment de l'entente-cadre sur l'union sociale (Noël, 2000).

L'entente-cadre sur l'union sociale est restée lettre morte. Le gouvernement fédéral n'avait pas intérêt à restreindre sa liberté d'action. Malgré cela, la philosophie derrière ce projet de réforme est tout à fait conforme à la compréhension que les anglophones canadiens ont de la fédération (Rocher, 2006) : un arrangement fonctionnel et mononational, où l'enjeu consiste à établir des relations efficaces pour l'application des politiques publiques. Les ententes signées à la suite de l'entente-cadre, que ce soit en politique de la petite enfance, du logement ou de la santé, ont suivi cette tendance, soulignant l'importance du partage des informations, des meilleures pratiques et des décisions fondées sur les résultats (Boismenu, 2006). Le droit à la différence dans ces champs de compétence provinciale restait largement occulté.

TABEAU 2.4.

L'État libéral-inclusif canadien

Stratégie de développement étatique

- « Libéralisme inclusif »
- Continuité avec le laisser-faire économique du néolibéralisme.
- Accent plus marqué sur l'investissement social et l'investissement dans le capital humain pour assurer la cohésion sociale et la compétitivité de la main-d'œuvre.

Citoyenneté civile et politique

- Construction de nouveaux liens avec les groupes d'intérêt, mais sur la base d'expertises.
- Recours aux forces de l'ordre pour limiter le droit de manifester.

Citoyenneté sociale

- Accent mis sur l'investissement social, surtout dans le domaine de la petite enfance, pour limiter les coûts sociaux du néolibéralisme.
- Volonté d'outiller les individus pour gérer les risques de parcours au lieu de les assurer contre ces risques.

Citoyenneté industrielle

- Tentatives de mieux encadrer le travail au salaire minimum dans un contexte général de déréglementation du marché du travail.

Citoyenneté fédérale

- Ingérence du gouvernement central avec son pouvoir de dépenser, mais avec normalisation moins forte qu'auparavant.

La question de la citoyenneté politique a revêtu des formes inquiétantes. Face aux protestations contre la tenue du sommet de l'Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) à Vancouver en 1997, la Gendarmerie royale du Canada s'est permis d'utiliser les gaz lacrymogènes. Ce geste a suscité de vives critiques et semble avoir ouvert la voie à des usages de plus en plus fréquents par la suite. Pensons aux tactiques policières beaucoup plus agressives face aux manifestants lors de différents événements. L'État tolère de moins en moins les manifestations, bien qu'il soit de plus en plus sensible et ouvert aux représentations faites par divers groupes d'intérêt. Ce qui est nouveau ici, c'est que l'État s'intéresse beaucoup à l'expertise de ces groupes (et non à leur représentativité ou à leur capacité de trouver des avenues de solution aux divers maux sociaux) afin de mettre en place des politiques publiques plus efficaces (Laforest et Orsini, 2005).

En somme, cette période est généralement marquée par la continuité. C'est notamment le cas concernant la concentration du pouvoir autour du premier ministre et du ministre des Finances, quoique le poids de ce dernier ait reculé un peu avec la recherche de l'équilibre budgétaire. En ce qui concerne la citoyenneté industrielle, plusieurs gouvernements au pays ont continué de se prévaloir des lois spéciales pour limiter le pouvoir de négociation des employés de l'État et ont réduit davantage certaines protections concernant l'ancienneté et les heures supplémentaires.

POINTS CLÉS

- > Face aux problèmes sociaux non résolus du néolibéralisme, il y a une ouverture pour les forces sociales prônant de nouveaux investissements sociaux, surtout dans le domaine de la petite enfance et de la formation du capital humain.

- > L'État ouvre de nouveaux canaux d'accès, surtout pour les groupes disposant d'expertises, mais le droit de manifester est limité par les forces de l'ordre.
 - > Tout comme sous l'État social, la question du rôle du gouvernement central et du soi-disant pouvoir de dépenser deviennent incontournables dans la délimitation de la citoyenneté fédérale. La force du nationalisme pancanadien s'inscrit dans le long terme, malgré la faiblesse du leadership moral du gouvernement fédéral.
-

CONCLUSION : LA CITOYENNETÉ FACE À L'ÉTAT AUSTÈRE

La conception de l'État ainsi que les frontières de la citoyenneté ont vécu plusieurs bouleversements depuis l'avènement de la Confédération canadienne. Les manuels d'introduction à la politique québécoise et canadienne célèbrent la belle histoire du Canada, une histoire qui aurait été marquée par des améliorations notables au chapitre des pratiques démocratiques et de l'inclusion progressive de nouvelles catégories de citoyens à travers le temps.

Il a été bénéfique selon nous de prendre la présente radiographie multidimensionnelle de la citoyenneté, puisque cela nous a permis de nuancer cette façon de voir l'État canadien. On a pu noter des avancées et des reculs ainsi que des tensions et des contradictions quant à la façon dont l'État s'est imposé et a agi de manière à établir de meilleures pratiques démocratiques. On a vu, par exemple, comment l'élargissement de la conception de la citoyenneté pour inclure la dimension sociale après la Seconde Guerre mondiale a contribué à la « dé-fédéralisation » de l'État canadien.

Au cours de la présente période, marquée par l'adoption de politique d'austérité budgétaire dans la plupart des pays occidentaux, l'État semble en voie de changer de nouveau sa trajectoire d'un point de vue qualitatif. Cela s'observe en particulier sur le plan de la citoyenneté industrielle, car nous assistons depuis la Seconde Guerre mondiale à une attaque en règle contre les institutions défendant le droit de négociation collective. Les lois relatives au « droit du travail » se multiplient aux États-Unis et les partis conservateurs au Canada se font de plus en plus contraignants. Si de telles pratiques devaient être adoptées, la présence syndicale serait évincée du secteur privé et les ressources disponibles pour les syndicats diminueraient de façon importante. En lien avec les stratagèmes adoptés pour limiter le pouvoir de négociation des syndicats du secteur public et le recours fréquent à des lois de retour au travail lors des grèves, on peut se demander si l'idée même de citoyenneté industrielle, c'est-à-dire d'une protection étatique permettant aux travailleurs d'avoir un mot à dire quant à leurs conditions de travail, ne devrait pas être revue de fond en comble. La citoyenneté sociale s'en tire mieux en comparaison, bien que nous assistions à de nouvelles compressions à l'assurance-emploi et à d'importants reculs dans les dossiers touchant la lutte contre la pauvreté dans plusieurs provinces en réponse à l'impasse budgétaire.

Ces enjeux de citoyenneté sociale et industrielle sont néanmoins assez connus ; ils reflètent la nature des débats entre la gauche et la droite depuis plus d'un siècle. Le plus surprenant, peut-être, ce sont les transformations au chapitre de la citoyenneté politique. Dans l'arène extra-parlementaire, on a pu constater un virage autoritaire dans l'encadrement et la gestion des manifestations. Que ce soient l'agressivité de la réponse policière au moment de la grève étudiante au Québec en 2012 ou la plus grande

arrestation de masse de l'histoire du Canada lors du sommet du G20 à Toronto en 2010 (plus de 1100 personnes arrêtées, avec seulement une vingtaine finalement reconnues coupables) ou, encore, l'utilisation d'agents provocateurs (p. ex. le sommet sur le Partenariat nord-américain sur la sécurité et la prospérité de Montebello en 2007), il semble que l'État contemporain devienne de plus en plus opposé aux droits des citoyens d'exprimer leurs revendications par la voie de manifestations (McBride et Whiteside, 2011, p. 98-101).

Du côté politique, on remarque une centralisation des pouvoirs parlementaires dans les mains du pouvoir exécutif, ce qui a pour conséquence d'instrumentaliser le pouvoir législatif. Cela se manifeste par le recours plus fréquent au bâillon ou par l'inclusion de nombreux changements importants à plusieurs lois en privilégiant l'adoption de lois omnibus pour limiter des débats parlementaires sur des questions de fond (la réglementation environnementale, les mécanismes de financement intergouvernementaux). En d'autres mots, on voit l'avènement d'une conception plus plébiscitaire de la politique où les élections serviraient moins à élire les membres de la Chambre des communes qu'un premier ministre qui dispose de pouvoirs énormes. Lors de la crise politique de 2008 autour de la prorogation du Parlement, c'est cette vision plébiscitaire qui a été mobilisée par le gouvernement conservateur de Stephen Harper pour tenter de délégitimer les partis d'opposition qui s'étaient alliés pour proposer un gouvernement de coalition. Or, selon le parti ministériel, le gouvernement conservateur avait « gagné » les élections ; il était donc le seul gouvernement légitime, et ce, jusqu'à la tenue de la prochaine élection.

Cette approche plébiscitaire offre une version étriquée d'une citoyenneté politique qui doit inclure l'imputabilité des dirigeants au sein d'un

forum législatif comme celui de la Chambre des communes et l'obligation de justifier les plans et les projets de loi dans le cadre de débats parlementaires ouverts. La promotion exagérée de cette vision plébiscitaire par le gouvernement Harper peut sembler assez curieuse, considérant que l'institution parlementaire a d'abord été créée pour défendre les droits de propriété face à l'émergence du droit de vote universel. On peut se demander si les forces de droite au pays n'ont plus peur des forces de gauche et peuvent désormais se passer des institutions politiques qui gardaient les droits de propriété à l'abri des pulsions égalitaires d'un public démocratique. Pour les citoyens, l'entrée en scène de cette citoyenneté politique austère réduit les points de contact possibles avant la prise de décision politique, réduisant à la fois l'espace dans lequel les élus peuvent débattre des grandes questions et le pouvoir de faire des représentations au sein des comités législatifs et des commissions parlementaires.

Il faut évidemment éviter de tirer des conclusions trop sombres. Ces tendances se profilent dans des sociétés qui continuent à tenir des élections ouvertes et où la liberté de la presse existe. C'est plutôt pour souligner que nous en sommes à un moment charnière de l'histoire canadienne où les contours de l'État – et des liens entre les citoyens et l'État – risquent d'être redéfinis en profondeur. Pour certains, l'analyse des institutions et des processus politiques au Québec et au Canada peut sembler sans grande importance, mais ce n'est qu'en apparence. En conclusion, il faut bien reconnaître que la place, le fonctionnement et les répercussions des décisions prises dans ces institutions et par ces divers processus risquent d'avoir des conséquences sur la manière dont on vit en société et pourrait se résumer par la formule : il y a ceux qui mangent de la viande rouge et ceux qui mangent de la mortadelle.

TABLEAU 2.5.

L'État austère canadien

Stratégie de développement étatique

- « L'État austère »
- Accent sur l'équilibre budgétaire, sans une augmentation des impôts.
- Suppose un État qui peut s'isoler des pressions sociales pour réduire l'activité étatique et ignorer les demandes pour de meilleurs programmes.

Citoyenneté civile et politique

- Dépassement des institutions parlementaires.
- Contraintes imposées au droit de manifester.

Citoyenneté sociale

- Compression des programmes sociaux, sous l'angle de la responsabilité individuelle.

Citoyenneté industrielle

- Remise en cause des organisations syndicales et du compromis de l'après-Seconde Guerre mondiale.

Citoyenneté fédérale

- Remise en cause du pacte fédéral par un unilatéralisme fédéral musclé.

QUESTIONS

1. Le chapitre traite de l'État en tant que « construit social ». Qu'est-ce que cela signifie ?
2. Quelle est la nature du conflit entre le libéralisme et la démocratie à même d'établir la Confédération ? Est-ce qu'on peut observer un conflit entre le libéralisme et la démocratie dans les périodes ultérieures ?
3. Quelles ont été les répercussions de l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* sur la citoyenneté au Canada ?
4. S'il est vrai d'affirmer que l'État et la citoyenneté prennent forme sous l'influence des conflits sociaux, quelles forces sociales semblent avoir eu le plus d'influence sur la transformation de l'État et de la citoyenneté pour chaque découpage historique présenté dans ce chapitre ?
5. Le chapitre conclut sur un portrait assez sombre quant aux perspectives d'avenir de la citoyenneté au Canada. Peut-on observer des tendances qui déboucheraient sur des conclusions moins pessimistes ?

LECTURES SUGGÉRÉES

- Boismenu, G. (2006). « Les nouveaux visages de vieux démons : les défis posés au fédéralisme par la restructuration de la protection sociale au Canada », *Lien social et Politiques*, vol. 56, p. 57-71.
- Jenson, J. (2001). « Social citizenship in 21st Century Canada: Challenges and options », 2001 *Timlin Lecture*, 5 février, Saskatoon, University of Saskatchewan, <http://www.cprn.org/documents/28981_en.pdf>.

- Jessop, B. (1990). *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*, Cambridge, Polity Press.
- Mahon, R. (2008). «Varieties of liberalism: Canadian social policy from the “Golden Age” to the present», *Social Policy and Administration*, vol. 42, n° 4, p. 342-361.
- McBride, S. et H. Whiteside (2011). *Private Affluence, Public Austerity: Economic Crisis and Democratic Malaise in Canada*, Halifax, Fernwood.
- McKay, I. (2009). «Canada as a long liberal revolution: On writing history of actually existing Canadian liberalisms, 1840s-1940s», dans J.-F. Constant et M. Ducharme (dir.), *Liberalism and Hegemony: Debating the Canadian Liberal Revolution*, Toronto, University of Toronto Press, p. 347-452.
- Resnick, P. (1990). *The Masks of Proteus: Canadian Reflections on the State*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Rocher, F. (2006). «La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral», dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain: fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 93-146.
-

GLOSSAIRE

CITOYENNETÉ : Notion qui fait référence à la relation entre le statut des membres d'une communauté face à l'autorité publique et aux liens de solidarité qui existent entre des personnes qui se reconnaissent mutuellement comme membres d'une même communauté. Les relations avec l'État étant nombreuses et complexes, on a conceptualisé différents types de citoyenneté. Par exemple, la **citoyenneté civique** concerne l'encadrement des droits civils; la **citoyenneté politique** est liée à l'exercice du droit de vote et la représentation des intérêts des citoyens; la **citoyenneté sociale** se définit par les droits sociaux consentis aux citoyens ou à des groupes de citoyens; la **citoyenneté industrielle** touche à l'encadrement étatique des relations de travail; la **citoyenneté fédérale** qualifie une relation entre l'État et le citoyen respectueuse de la division constitutionnelle des pouvoirs et de la double allégeance, provinciale et fédérale, du citoyen; la **citoyenneté pancanadienne** est la création de liens de solidarité et d'identification entre

tous les citoyens à l'échelle du Canada, qui ne laisse pas d'espace pour des variations provinciales dans les droits, les responsabilités et l'appartenance des citoyens.

CONSENSUS DE SASKATOON : Entente survenue à Saskatoon entre les dix États provinciaux canadiens, lors de leur réunion annuelle au mois d'août 1998, confirmant leur intention de faire front commun contre le gouvernement central dans les négociations entourant l'entente-cadre sur l'union sociale canadienne. Les États provinciaux anglophones acceptaient la demande du Québec pour un droit de retrait avec pleine compensation advenant la création d'un programme fédéral empiétant dans un domaine de compétence provinciale. En contrepartie, le Québec acceptait de participer à une discussion multilatérale, mais non constitutionnelle, sur le pouvoir de dépenser. Ce consensus a pris fin lorsque les États provinciaux anglophones ont laissé tomber le Québec lors des

négociations avec le gouvernement fédéral en février 1999.

CONSTRUIT SOCIAL : Règle qui émerge du processus d'imagination et de représentation collectives ainsi que de sa pérennisation dans des pratiques, des institutions et la culture. Par exemple, les rôles sociaux des femmes et des hommes au sein des familles sont largement des construits sociaux érigés sur la base des différences de sexes.

« **DÉ-FÉDÉRALISATION** » : Processus où le caractère fédéral d'un État est mis de côté pour renforcer le caractère unitaire. Par exemple, le non-respect récurrent de la division des pouvoirs constitutionnels par le gouvernement central aurait l'effet de défédéraliser le pays.

DÉMOCRATIE LIBÉRALE : Type de régime politique qui fusionne des principes démocratiques (participation universelle, décisions majoritaires) et libéraux (protection des droits individuels, de la propriété privée, limitation de la sphère publique au profit d'une sphère privée). Libéralisme et démocratie vont souvent de pair depuis le XVIII^e siècle, mais il y a aussi des zones de conflits lorsque la volonté de la majorité remet en question les droits minoritaires, ou quand les inégalités de propriété influent sur la capacité des individus à participer pleinement et concrètement à la prise de décision politique.

DROITS SOCIAUX : Protections sociales auxquelles une personne a droit en vertu de son statut de citoyen. Les droits sociaux découlent de l'idée que la prospérité des sociétés modernes entraîne de nouveaux risques socioéconomiques (p. ex. chômage) pour les personnes. Ils sont présentés comme

étant une contrepartie en vue de compenser ces nouveaux risques.

ÉTAT : Institutions (centrales) sur un territoire, requérant le consentement de la société, qui définissent et appliquent des décisions collectivement contraignantes au nom du bien commun. L'État a pris diverses formes à différentes époques et dans diverses sociétés. Par exemple, on peut penser à l'**État policier**, où le pouvoir policier est utilisé d'une manière ouverte, et sans tenir compte des droits civiques, pour assurer le contrôle social ; à l'**État interventionniste**, qui cherche à guider et à encourager le développement économique au moyen des politiques publiques ; à l'**État social**, qui est la forme étatique de l'après-Seconde Guerre mondiale et qui met l'accent sur le développement de politiques sociales universelles ; à l'**État néolibéral** qui lui a succédé au cours des années 1980 et qui traduisait une idéologie de responsabilité individuelle ainsi qu'une foi dans la supériorité du marché comme institution efficace pour régler les problèmes sociaux et économiques. Pour sa part, l'**État-nation** fait allusion à l'apparente correspondance des frontières des États avec celles des nations dans la période moderne. Quant à l'**État austère**, il découle des changements étatiques (p. ex. rigueur budgétaire) survenus pour répondre à la crise des finances publiques à la suite de la crise économique de 2008.

ETHNOCENTRISME : Phénomène qui consiste à juger une autre culture en s'appuyant sur les valeurs et les normes de sa propre culture. Ce type de jugement tend à identifier les différences et les lacunes des autres cultures pour les voir comme autant d'indicateurs de l'infériorité de celles-ci.

LIBÉRALISME : Philosophie politique développée au XVII^e siècle et qui s'est ancrée socialement au point d'en être devenue l'idéologie dominante en Occident. Le libéralisme prend comme point de départ la primauté de l'individu et sa liberté. On peut identifier plusieurs traditions de pensée libérale, mais il y a une convergence autour de l'importance des droits individuels et négatifs (ceux qui restreignent l'espace occupé par l'autorité publique), notamment le droit de l'individu d'agir et de disposer de sa propriété libre de toute contrainte étatique. Différents projets politiques peuvent être qualifiés de libéraux. Par exemple, le **libéralisme économique** laisse le maximum de liberté économique aux agents économiques suivant la croyance que le marché, libéré de l'ingérence étatique, va assurer de meilleurs résultats économiques ; le **libéralisme social** voit la nécessité d'une certaine intervention de l'État (par des programmes sociaux universels) pour s'attaquer à des phénomènes comme la pauvreté afin d'assurer une égalité des chances et la possibilité d'une pleine participation individuelle dans la société ; le **libéralisme inclusif** cherche à garantir l'égalité des chances, en aidant ponctuellement les individus à développer leurs capacités (éducation, formation, etc.) afin de gérer les aléas de la vie.

POLITIQUE NATIONALE : Stratégie de développement économique globale émanant de l'État et qui s'inscrit dans un processus global d'édification nationale. Au Canada, elle fait référence à la politique économique du premier ministre fédéral John A. Macdonald adoptée en 1879 et qui visait à sortir le pays d'une crise économique. Cette politique économique voulait : 1) protéger, de la concurrence

américaine, le développement de l'industrie canadienne naissante par un mur tarifaire à la frontière ; 2) construire des chemins de fer à la grandeur du territoire pour créer un marché pancanadien et assurer l'unité physique du pays ; 3) ouvrir l'Ouest canadien à la colonisation agricole blanche en encourageant l'immigration européenne.

RÉGIME DE CITOYENNETÉ : Ce concept cherche à capter la manière dont la citoyenneté est institutionnalisée à différentes périodes et dans diverses sociétés. Un tel régime comporte plusieurs dimensions : les frontières de responsabilité étatique, les règles d'inclusion et d'exclusion de la citoyenneté, le mode de fonctionnement démocratique, l'appartenance.

« **RE-SYMÉTRISATION** » : Processus par lequel le statut ainsi que les pouvoirs des États membres d'une fédération deviennent de plus en plus identiques après une période où l'on a assisté aux développements d'asymétries *de facto* (par la variation dans l'occupation des différents champs de compétence des États provinciaux) ou *de jure* (par des pouvoirs constitutionnels différents) entre ces États membres.

STATUT DE WESTMINSTER : Loi britannique de 1931 qui a mis fin à la tutelle politique du Parlement de Westminster sur la politique étrangère de ses anciennes colonies devenues dominions (notamment du Canada). Cette loi, en établissant l'égalité législative entre le Parlement du Royaume-Uni et ceux des dominions, reconnaissait officiellement leur autonomie juridique, donc leur indépendance politique.

BIBLIOGRAPHIE

- Ajzenstat, J. (2007). *The Canadian Founding: John Locke and Parliament*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Béland, D. et A. Lecours (2012). *Nationalisme et protection sociale*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- Boismenu, G. (2006). « Les nouveaux visages de vieux démons : les défis posés au fédéralisme par la restructuration de la protection sociale au Canada », *Lien social et Politiques*, vol. 56, p. 57-71.
- Boismenu, G. et P. Graefe (2003). « Le régime fédératif et la fragmentation des espaces dans le contexte de la mondialisation », dans J. Duchastel (dir.), *Fédéralismes et mondialisation : l'avenir de la démocratie et de la citoyenneté*, Montréal, Athéna, p. 215-238.
- Bourque, G., J. Duchastel et J. Beauchemin (1994). *La société libérale duplessiste*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Cameron, B. (2006). « Social reproduction and Canadian federalism », dans K. Bezanson et M. Luxton (dir.), *Social Reproduction: Feminist Political Economy Challenges Neo-Liberalism*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 45-74.
- Charest, J. (2003). « Transformations du marché du travail et lois du travail : le mouvement ouvrier québécois à la recherche d'un nouveau souffle », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, p. 305-322.
- Dufour, P. (2004). « L'adoption du projet de loi 112 au Québec : le produit d'une mobilisation ou une simple question de conjoncture politique ? », *Politique et Sociétés*, vol. 23, n^{os} 2-3, p. 159-182.
- Gagnon, A.-G. et R. Iacovino (2008). *De la nation à la multi-nation : les rapports Québec-Canada*, Montréal, Boréal.
- Jenson, J. (2001). « Social citizenship in 21st Century Canada: Challenges and options », *2001 Timlin Lecture*, 5 février, Saskatoon, University of Saskatchewan, <http://www.cprn.org/documents/28981_en.pdf>.
- Jenson, J. et M. Papillon (s. d.). *The Changing Boundaries of Citizenship: A Review and a Research Agenda*, Ottawa, Canadian Policy Research Networks, <http://www.rcrpp.org/documents/2096_fr.pdf>.
- Jessop, B. (1990). *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*, Cambridge, Polity Press.
- Laforest, R. et M. Orsini (2005). « Evidence-based engagement in the voluntary sector: Lessons from Canada », *Social Policy and Administration*, vol. 39, n^o 5, p. 481-497.
- Mahon, R. (2008). « Varieties of Liberalism: Canadian social policy from the "Golden Age" to the present », *Social Policy and Administration*, vol. 42, n^o 4, p. 342-361.
- McBride, S. et H. Whiteside (2011). *Private Affluence, Public Austerity: Economic Crisis and Democratic Malaise in Canada*, Halifax, Fernwood.
- McKay, I. (2000). « The liberal order framework: A prospectus for a reconnaissance of Canadian history », *Canadian Historical Review*, vol. 81, n^o 4, p. 617-645.
- McKay, I. (2009). « Canada as a long liberal revolution: On writing history of actually existing Canadian liberalisms, 1840s-1940s », dans J.-F. Constant et M. Ducharme (dir.), *Liberalism and Hegemony: Debating the Canadian Liberal Revolution*, Toronto, University of Toronto Press, p. 347-452.
- McRoberts, K. (1999). *Un pays à refaire : l'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal, Boréal.
- Noël, A. (2000). « Étude générale sur l'entente », dans A.-G. Gagnon (dir.), *L'union sociale canadienne sans le Québec*, Montréal, Éditions Saint-Martin, p. 19-48.
- Noël, A., G. Boismenu et L. Jalbert (1993). « The political foundations of state regulation in Canada », dans J. Jenson, R. Mahon et M. Bienefeld (dir.), *Production, Space, Identity: Political Economy Faces the 21st Century*, Toronto, Canadian Scholars Press, p. 171-194.
- Petter, A. (2005). « Wealthcare: The politics of the charter re-visited », dans C.M. Flood (dir.), *Access to Care, Access to Justice: The Legal Debate over Private Health Insurance in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, p. 116-138.

- Resnick, P. (1990). *The Masks of Proteus: Canadian Reflections on the State*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Rocher, F. (2006). « La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 93-146.
- Rocher, F. (2012). « La construction du Canada en perspective historique : de la méfiance comme élément substantiel des débats constitutionnels », dans D. Karmis et F. Rocher (dir.), *La dynamique confiance/méfiance dans les démocraties multinationales : le Canada sous l'angle comparatif*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 137-164.
- Rouillard, J. (1997). « Duplessis : le Québec vire à droite », dans A.-G. Gagnon et M. Sarra-Bournet (dir.), *Duplessis : entre la Grande Noirceur et la société libérale*, Montréal, Québec Amérique, coll. « Débats », p. 183-206.
- Rouillard, J. (2008). *L'expérience syndicale au Québec*, Montréal, VLB Éditeur.
- Ryerson, S. (1972). *Le capitalisme et la Confédération – Aux sources du conflit Canada-Québec, 1760-1873*, Montréal, Éditions Parti Pris.
- Simeon, R et I. Robinson (1990). *L'État, la société et l'évolution du fédéralisme canadien*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.
- Smith, A. (2008a). *British Businessmen and Canadian Confederation*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Smith, A. (2008b). « Toryism, classical liberalism, and capitalism : The politics of taxation and the struggle for Canadian Confederation », *Canadian Historical Review*, vol. 89, n° 1, p. 1-24.
- Smith, C.W. (2012). « Labour, courts and the erosion of workers' rights in Canada », dans S. Ross et L. Savage (dir.), *Rethinking the Politics of Labour in Canada*, Halifax, Fernwood, p. 184-197.
- Smith, M. (2006). *A Civil Society?*, Peterborough, Broadview Press.
- Smith, P.J. (1995). « The ideological origins of Canadian Confederation », dans J. Ajzenstat et P.J. Smith (dir.), *Canada's Origins : Liberal, Tory or Republican?*, Ottawa, Carleton University Press, p. 47-78.
- Strong-Boag, V. (2002). « The citizenship debates : The 1885 Franchise Act », dans R. Adamoski, D.E. Chunn et R. Menzies (dir.), *Contesting Canadian Citizenship*, Peterborough, Broadview Press, p. 69-94.
- Williams, G. (1991). « The national policy tariffs : Industrial development through import substitution », dans G. Laxer (dir.), *Perspectives on Canadian Economic Development*, Toronto, Oxford, p. 158-192.

CHAPITRE 3

LE QUÉBEC ET L'ANALYSE COMPARÉE DES PETITES NATIONS

Linda Cardinal et Martin Papillon¹

Si la société canadienne-française, puis québécoise, fut longtemps considérée comme un fragment d'une culture française et catholique prérévolutionnaire au sein d'un ensemble anglophone, ce n'est plus le cas aujourd'hui². L'étude du Québec renvoie dorénavant aux

grands mouvements politiques, économiques et sociaux marquant la modernité politique. La science politique québécoise en témoigne éloquentement. En plus des comparaisons avec la France, facilitées par la parenté linguistique, ainsi que celles avec les provinces canadiennes (Montpetit, 1999 ; Crête, Imbeau et Lachapelle, 1994), le Québec est, depuis les années 1990, fréquemment comparé à d'autres **petites nations**³ dont la trajectoire historique peut ressembler à la sienne. On pense ici à l'Écosse, à la Catalogne, à la Flandre, autant de petites sociétés au sein d'un État souverain plus large⁴.

1. Ce texte a été publié dans la revue *Politique et Sociétés*, vol. 30, n° 1, 2011, p. 75-93. Nous remercions la direction de la revue d'avoir autorisé sa reproduction dans le cadre de cet ouvrage. Nous aimerions également remercier Jane Jenson pour ses commentaires lors de la présentation de ce texte au congrès annuel de la Société québécoise de science politique à l'Université d'Ottawa au mois de mai 2009 ainsi que Simon Letendre, assistant à la recherche.

2. Depuis les premiers travaux sur le sujet, aux études plus récentes, nous avons assisté à un renversement important de perspective. Pour rappel, l'idée selon laquelle le Québec constitue un fragment est d'abord esquissée chez Hartz (1964). Elle est reprise par Horowitz (1966). Elle est toutefois, très tôt, remise en question par certains historiens, dont Wallot (1973). En sciences sociales, la critique viendra plus tardivement. Voir Boismenu *et al.* (1983), Bourque, Duchastel et Beauchemin (1994), Bouchard et Lamonde (1997), Bouchard (2001), Turgeon (2003).

3. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

4. Les peuples autochtones participent également à ce « retour » des petites nations. La dynamique coloniale qui continue de marquer la relation entre ces derniers et les autorités étatiques, sans mentionner la question de la taille, rend cependant la comparaison avec les petites nations européennes ou issues de

Ce texte a pour ambition principale de proposer une lecture critique de l'analyse comparée des petites nations et de la place qu'occupe le Québec dans ce champ d'études à part entière. L'intérêt pour ce type d'analyse comparée depuis les années 1990 s'explique de plusieurs façons. Entre autres, l'intégration économique régionale et le processus de redéfinition des échelles de la politique associé à la mondialisation invitent à la comparaison. Comment, en effet, les petites sociétés comme le Québec, l'Écosse ou la Catalogne sont-elles affectées par ces changements d'ordre structural ? Dans le contexte plus spécifiquement canadien, la fin des tentatives de réforme de la Constitution dans les années 1990 incite aussi les politologues québécois à changer d'interlocuteurs. Devant l'impasse institutionnelle canadienne, l'intérêt de plusieurs se tourne vers d'autres petites nations en quête de reconnaissance et d'autonomie politique comme l'Écosse, la Catalogne ou encore la Flandre. Les travaux sur le Québec contribuent à ouvrir un espace de débats sur la politique des petites sociétés au cœur de la politique comparée. Au sein de cet espace, deux enjeux nous paraissent particulièrement importants. Dans un premier temps, au plan conceptuel, comment définir une petite nation ? En quoi le Québec peut-il être présenté comme tel ? Peut-on même parler d'une catégorie analytique distincte ? Quelles sont les principales caractéristiques communes de ces entités politiques ? Dans un deuxième temps, sur le plan empirique, en quoi l'étude comparée des petites nations nous permet-elle de mieux comprendre les dynamiques politiques au sein du Québec contemporain ?

la colonisation européenne, comme le Québec, plus difficile. Pour une réflexion sur les défis des nations autochtones et leur capacité d'action, nous renvoyons le lecteur à Tully (2007).

Afin d'approfondir ces questions, nous avons divisé le texte en deux sections. D'abord, nous examinerons plus en détail les enjeux conceptuels que soulève l'étude des petites nations en politique comparée. Nous verrons que la notion n'est pas facile à définir. Les auteurs utilisent souvent les concepts de **minorités nationales**, de nations minoritaires, de **nations sans État** ou de petites nations de façon interchangeable. Sans procéder à une typologie, le texte proposera un début de clarification conceptuelle eu égard à l'appréhension du Québec dans ces débats⁵. Les travaux sur le **nationalisme** en politique comparée serviront ici de point de départ. Ces derniers ont donné lieu à une distinction conceptuelle double : d'une part, entre les grandes nations dites « civiques » et les petites nations « ethniques » et, d'autre part, entre les nations souveraines et les nations non souveraines. Or, cette catégorisation s'accompagne d'une tendance à réduire les petites nations à leurs dimensions culturelles et psychologiques, limitant par le fait même la portée analytique de ces catégories aux fins de comparaison. Par contraste, de nouvelles approches mettent dorénavant l'accent sur les dynamiques économiques, politiques et institutionnelles propres aux petites nations. Elles permettent une comparaison selon nous plus féconde de la capacité d'action au sein des petites nations et du Québec en particulier.

Nous analyserons ensuite les travaux récents en politique comparée portant sur les petites nations, en particulier, ceux des chercheurs

5. Ce texte ne propose pas une sociologie des petites nations ni une typologie des différentes conceptualisations existantes des nations et des nationalismes. Sur cette question plus précise, voir Dieckhoff et Jaffrelot (2006), en particulier la première partie de l'ouvrage qui est consacrée aux théories et aux typologies de la nation et du nationalisme. Dans le présent texte, nous souhaitons plutôt insister sur le changement d'approche qui s'est opéré au sein de ces débats afin de mieux y situer le Québec.

québécois. Sans en faire une analyse exhaustive, nous constatons qu'ils cherchent d'abord à situer ces dernières dans le contexte du « rééchelonnement » en cours des frontières économiques et politiques, souvent associé à la mondialisation. Il s'élabore, notamment, une nouvelle économie politique des petites nations dont l'objectif ne sera plus de saisir une supposée essence du nationalisme des petites nations, mais plutôt de mieux comprendre comment elles interviennent et prospèrent dans le contexte actuel. Dans ces recherches, l'accent est aussi mis sur les dynamiques institutionnelles et sur la capacité des différents acteurs nationalistes à se mobiliser au sein des échelles de la politique. Nous verrons que ces travaux comparés permettent, notamment, de mettre en perspective la marge de manœuvre que se sont donnée les acteurs nationalistes québécois dans un tel contexte.

Au final, cette synthèse des travaux sur les petites nations et le Québec servira à identifier les enjeux principaux qui structurent ce champ d'études. Nous verrons que l'analyse s'est graduellement libérée d'une approche plus psychologique des petites nations pour donner lieu à des travaux plus ancrés empiriquement et soucieux du politique. Nous tenterons, en conclusion, de tirer certains enseignements pour l'étude du Québec et de dégager de nouvelles pistes de recherche en vue de mieux comprendre la politique des petites nations.

POINTS CLÉS

- > La notion de « petite nation » recoupe plusieurs autres notions, dont celles de petits États, de minorités nationales, de nations minoritaires ou de nations sans État.
- > Les typologies existantes ont appréhendé les petites nations à partir de critères souvent essentialistes et selon la double distinction conceptuelle postulant l'existence de petites

nations dites « civiques » et de petites nations dites « ethniques » ou encore des petites nations « souveraines » et « non souveraines ».

- > Plus pragmatiques, les nouvelles approches à l'étude des petites nations opteront pour une perspective d'économie politique et institutionnelle qui privilégie le contexte du « rééchelonnement » des frontières économiques et politiques souvent associées à la mondialisation.
- > L'étude du Québec et la mise en évidence des contributions des chercheurs québécois dans ces débats permettent d'identifier les principaux enjeux qui structurent le champ d'études et de mieux comprendre la politique des petites nations.

1. LES PETITES NATIONS EN POLITIQUE COMPARÉE : UN CONCEPT POLYSÉMIQUE

La notion de petite nation est plus difficile à conceptualiser qu'il n'y paraît. Quelles sont ses dimensions les plus saillantes : l'étendue de son territoire, sa démographie, ou encore son statut politique ? Comme le rappelle Josep M. Colomer (2007, p. 19-20), 70 petits pays ont une population variant entre un et dix millions d'habitants et 40 autres ont moins d'un million d'habitants. Par surcroît, les trois cinquièmes des États sont en fait des petites unités non souveraines dont le degré d'autonomie varie considérablement.

1.1. Les nations civiques ou les nations ethniques ?

En politique comparée, les travaux d'Ernest Gellner (1997) et d'Eric Hobsbawm (1990) sur la modernisation et le développement de

l'État-nation au sein des économies capitalistes ont joué un rôle structurant dans la représentation des petites nations. En simplifiant, chez Gellner, les nations constituent la base des États modernes. Elles doivent posséder une haute culture, une population instruite et mobile qui intériorisera les exigences associées à la modernisation des économies européennes. L'éducation jouera un rôle central en vue de développer le nouveau sentiment national en émergence. Comme l'explique Anne-Marie Thiesse (2006, p. 195-196), la construction des nations « s'accompagne d'un gigantesque travail pédagogique pour que des pans de plus en plus larges de la population les connaissent, et se reconnaissent en elles ». Gellner opère aussi une première distinction entre les petites nations d'Europe de l'Est et les grandes nations comme la France, l'Allemagne ou l'Angleterre. Reprenant une catégorisation déjà esquissée par Ernest Renan (1992), il postule que les premières sont de type ethnique ; elles sont préoccupées par leur survie culturelle, alors que les deuxièmes sont de type civique. Ces dernières sont aussi susceptibles de devenir de hautes cultures davantage en phase avec le développement du capitalisme et la modernité. Les petites nations devront se soumettre aux exigences des grandes ou s'assimiler à elles, car elles ne possèdent pas les ressources économiques nécessaires afin de garantir leur autosuffisance. Chez Gellner, l'existence d'un rapport nécessaire entre l'avènement des nations et le développement du capitalisme prend donc une importance singulière au regard des petites nations. Celles-ci sont trop petites et trop vulnérables pour aspirer au statut d'État-nation et pour rivaliser dans l'espace économique naissant. Ainsi germe l'idée, reprise par plusieurs, selon laquelle les petites nations seraient caractérisées principalement par un certain type de psychologie. Elles auraient en commun un sentiment de

vulnérabilité marquant leur devenir politique (Kundera, 1993).

Éric Hobsbawm reprend le même argumentaire afin de commenter le retour en force des petites nations dans les sociétés d'après-guerre. Non seulement il s'agit selon lui d'un phénomène marginal, appelé à disparaître dans le meilleur des cas, mais nous serions surtout en présence d'un accident de l'histoire et de mouvements réfractaires à la modernité (Lipset, 1985). Le contexte est d'autant plus favorable à ce type de lecture que le « retour » à l'avant-scène des petites nations en Europe occidentale a coïncidé avec la montée de nationalismes moins tolérants en Europe de l'Est et avec le démantèlement de l'ex-Yougoslavie. Même au Canada, les commentateurs proposent des rapprochements – parfois malheureux – entre le nationalisme québécois et celui des Balkans (Ignatieff, 1993).

Dans ces débats, l'on confond souvent les petites nations avec leur nationalisme. Entre autres, elles sont présentées comme un tout uniforme et indissociable de l'idéologie souvent projetée par les mouvements nationalistes qui les traversent. Au lieu de les étudier de la même façon que les grandes nations, c'est-à-dire comme des ensembles construits au sein desquels il existe une multiplicité d'acteurs, les petites nations ont été plus souvent représentées en fonction d'un supposé sentiment collectif d'insécurité qu'au regard de leur situation géographique, démographique, voire politique. L'opposition historique entre le nationalisme civique des États-nations et le nationalisme ethnique des petites nations doit aussi être comprise dans ce contexte. Comme l'explique Guy Hermet (2004), la tension historique entre les deux types de nationalisme est le produit de rapports de force sur les plans économiques et politiques. Le nationalisme sert les intérêts des bourgeoisies britannique, française ou allemande dont l'objectif est d'asseoir leur pouvoir

sur de nouveaux territoires et de contrôler le développement de l'Europe (Hermet, 2004, p. 123). Ces bourgeoisies tiennent pour acquis que les supposées « petites » nations n'ont pas la capacité de s'autodéterminer étant donné l'étroitesse de leur territoire et leur manque de ressources naturelles. Elles leur imputent un nationalisme réactionnaire associé à leur préoccupation pour la sauvegarde de leur culture. On assigne aux petites nations un statut de nations culturelles ou de nations ethniques, alors que les grandes cultures se conçoivent comme des cultures civiques. Hermet nous rappelle en ce sens qu'il est difficile de définir un mouvement nationaliste et encore moins une nation en faisant abstraction de sa situation historique et des rapports de pouvoirs qui traversent leurs interactions avec les autres nations.

1.2. Les minorités nationales ?

À cette remise en question sociohistorique de la dichotomie entre les nationalismes des grandes et des petites nations s'est aussi ajoutée une critique d'ordre normative en provenance de la philosophie politique. Les chercheurs canadiens, Will Kymlicka (2001) et Charles Taylor (1992) en particulier, ont contribué à ce débat de façon substantielle. Rejetant d'emblée toute hiérarchie entre les cultures, Kymlicka élabore une théorie des droits des « minorités nationales » qui repose sur le lien intrinsèque entre la liberté des individus et le contexte culturel au sein duquel ces derniers agissent. Selon lui, l'État n'est jamais culturellement neutre. Ses institutions opèrent au contraire dans un contexte culturel, généralement celui de la majorité, qui devient par le fait même le référent pour l'ensemble de la société. Les minorités nationales sont, pour Kymlicka, des collectivités possédant leur propre « culture sociétale ». Elles se définissent donc à partir de

référents identitaires distincts au sein de l'État. Ces groupes minoritaires cherchent tout naturellement à protéger et à assurer la pérennité de cette identité à travers une plus grande autonomie politique. Comme le souligne également Taylor (1992), la reconnaissance des minorités nationales, de leur culture et surtout de leurs institutions politiques constitue un impératif moral pour les États libéraux. En politique comparée, John Coakley (2007) a repris cette démarche afin d'étudier les modalités d'accommodement de ces minorités nationales au sein d'ensembles étatiques plus larges.

Les analyses de Kymlicka ainsi que les applications qu'elles ont suscitées suggèrent un changement de registre important. La taille en soi n'est plus le critère déterminant pour définir les petites nations. Ces chercheurs mettent plutôt l'accent sur la différence culturelle, source d'identité collective, et sur le statut de minoritaire du groupe au sein d'un ensemble politique plus large, souvent source de vulnérabilité. Le concept de minorité nationale trace aussi une ligne de démarcation entre les petites nations souveraines pleinement constituées et les groupes nationaux non souverains. La distinction donne à la souveraineté étatique une valeur non plus seulement politique – bien réelle par ailleurs – mais aussi normative. Le concept de minorité nationale tend en ce sens à reproduire la dichotomie culturaliste entre grandes et petites nations critiquée plus haut et, par le fait même, à réduire le phénomène à une volonté de protection de la culture minoritaire. La notion a cependant son utilité, puisqu'elle permet de faire ressortir l'importance du rapport majoritaire-minoritaire dans le contexte des États plurinationaux comme le Canada. À titre d'exemple, Alain-G. Gagnon (2008) reprend à son compte cette approche normative et met l'accent sur le rapport de forces existant entre nations minoritaire et majoritaire afin de

mieux saisir l'impasse institutionnelle du fédéralisme canadien. Ceci dit, on ne peut réduire la politique des petites nations à un tel rapport de forces, aussi important soit-il. Il manque, notamment, à cette démarche une analyse plus poussée des dynamiques institutionnelles au sein desquelles les acteurs s'insèrent et se mobilisent, ce que Montserrat Guibernau (1999) et Michael Keating (2001 et 2003) ont tenté de proposer, comme nous le verrons ci-dessous.

1.3. Des nations sans État ?

En effet, c'est du côté des travaux de Guibernau et de Keating qu'il faut nous tourner pour le début d'une conceptualisation plus politique des petites nations. Guibernau avance que la principale différence entre les minorités et les majorités nationales renvoie moins à leur degré d'ouverture ou de vulnérabilité ou encore à leur caractère civique ou ethnique qu'à la nature inachevée du processus de construction et de territorialisation de l'État-nation. Selon elle, le Québec, l'Écosse et la Catalogne sont donc des nations « sans État », logées au sein d'États-nations pleinement constitués (Guibernau, 1999, p. 16). L'expression « nations sans État » permet d'accentuer le caractère inachevé du processus d'autodétermination et son importance pour comprendre les dynamiques politiques traversant ces nations plutôt que de limiter l'analyse à des variables strictement idéologiques comme le nationalisme.

Keating (2003) souscrit également à cette définition plus politique que culturelle des petites nations. Les petites nations, ou nations sans État offrent en quelque sorte une solution de remplacement au modèle idéal-typique d'organisation territoriale du politique autour de l'État-nation. En fait, loin de constituer une exception, les nations sans État font pour Keating

partie intégrante du processus de modernisation. La formation de ces nations obéit en ce sens à la même logique de territorialisation et de production identitaire qui a donné lieu à la création des États-nations. Toutefois, la modernité ne conduit pas de façon inéluctable à l'État-nation. En ce sens, une nation au sens politique du terme peut exister, se développer et même prospérer sans que ses frontières correspondent à celles d'un État moderne.

Keating reconnaît cependant les limites du concept de nation sans État. En effet, les nationalismes québécois, écossais et catalan se reproduisent en grande partie à travers les institutions d'un État régional plus ou moins développé et autonome. Keating jongle en ce sens avec le concept d'État régional, mais admet, d'une part, que toutes les petites nations ne s'inscrivent pas dans un cadre institutionnel régional et, d'autre part, qu'on ne peut réduire les nations à leur expression institutionnelle. Tout en admettant ces limites, Keating utilise la notion de nations sans État, mais pour définir celles-ci comme des systèmes d'action et de régulation sociale existant de manière indépendante de l'État souverain, tout en étant en constante interaction avec ce dernier.

Ainsi, concevoir la nation comme un système d'action et de régulation permet de sortir de la logique essentialiste des études sur le nationalisme et les nations minoritaires. La nation n'est plus ici conçue comme un ensemble uniforme agissant de manière cohérente. Elle est un produit de l'histoire. Elle est traversée de contradictions. Elle se constitue dans un contexte historique spécifique, au sein duquel se mobilisent les acteurs politiques et à partir duquel se définissent les rapports de pouvoir entre eux. Cette conceptualisation ouvre en quelque sorte la « boîte noire » des petites nations et nous invite à décortiquer les interactions entre ses différents acteurs, leurs marges de manœuvre

et les rapports qu'ils entretiennent avec l'extérieur au sein de systèmes de régulation donnés.

1.4. Le Québec, minorité nationale ou petite nation sans État ?

Le débat conceptuel sur les petites nations en politique comparée a pris une orientation particulière au Québec. La distinction entre nationalismes ethnique et civique a dominé l'analyse en raison d'une controverse sur le caractère rétrograde du nationalisme québécois qui perdure depuis le XIX^e siècle. La représentation du nationalisme au Québec comme un phénomène rétrograde est déjà présente dans le rapport de lord Durham (1839) sur la situation au Canada à la suite des rébellions des patriotes en 1837-1838. Elle est ensuite reprise dans les discours de certains nationalistes canadiens. L'étude critique de Carl Berger (1970) demeure, à ce jour, le seul ouvrage d'analyse rigoureuse du nationalisme canadien au XIX^e siècle. Pour sa part, Pierre Elliot Trudeau (1967) a remis à l'ordre du jour la vision stéréotypée du nationalisme canadien-français/québécois qu'il a fait sienne, par la suite, au plan politique. Depuis cette époque, l'on se représente régulièrement le nationalisme québécois à l'image d'une Grande Noirceur, que l'on oppose à un nationalisme canadien conçu comme étant plus ouvert à la diversité (Beiner, 1999).

Or, au tournant des années 1990, dans la foulée du débat sur les minorités nationales en théorie politique, plusieurs ont fait valoir le caractère moderne, libéral et démocratique du nationalisme québécois (Taylor, 1992 ; Carens, 1995 ; Seymour, 1999 ; Kymlicka, 2001). On assiste alors chez les chercheurs québécois à une entreprise de réhabilitation de ce dernier. Stéphane Paquin (2001a, p. 23), par exemple, le caractérise de « nationalisme de projection » et remet en question l'image du Québec comme

une société repliée sur elle-même. Christian Rioux (2000), dans *Voyage à l'intérieur des petites nations*, se démarque aussi en raison du portrait sympathique qu'il propose de ces « petites nations européennes » qui, comme le Québec, s'inscrivent dans une culture politique ouverte, libérale et démocratique. Ces différents auteurs donnent souvent en exemple la politique linguistique du Québec ou sa politique en matière d'intégration des immigrants présentées comme des cas de figure de compromis possibles entre le libéralisme politique et le besoin de protection de la culture et de la langue de la majorité au sein des petites sociétés. On le voit, la vulnérabilité des petites nations demeure au cœur de l'analyse, même si celle-ci est présentée de manière moins péjorative que dans les travaux sur le nationalisme ethnique. Paquin et Rioux remettent également en question la dichotomie entre petites nations souveraines et non souveraines. Ils n'hésitent pas à comparer le Québec aux petits États européens souverains au sein de l'Union européenne, tout en reconnaissant leurs différences au plan institutionnel, que ce soient la Slovaquie et la Slovénie chez Rioux ou les pays scandinaves chez Paquin.

Alors que plusieurs des travaux en philosophie politique reprennent à leur compte les notions de minorités nationales ou de nations minoritaires, certains soulignent l'inadéquation de ce concept pour une société historiquement constituée, avec ses propres institutions politiques, comme le Québec (Seymour, 1999). Nous pourrions ajouter que le concept conforte aussi trop souvent la représentation classique du Québec comme une société vulnérable au détriment d'une analyse plus dynamique de sa situation. Comme nous l'avons également mentionné plus haut, la notion de minorité nationale tend à réduire la portée du droit à l'autodétermination à sa dimension culturelle

et sous-estime l'importance de l'État régional dans la production et la reproduction du nationalisme québécois.

Le concept de nation sans État ne fait pas non plus consensus dans les débats québécois. Pour Alain-G. Gagnon (2001), l'idée laisse entendre que le Québec n'a pas de qualités étatiques, alors qu'il est un État fédéré depuis 1867. L'analyse comparée avec l'Écosse ou la Catalogne tend d'ailleurs à sous-estimer l'importance de l'autonomie juridique et des ressources financières et institutionnelles de l'État québécois au sein de la fédération canadienne. Gagnon suggère plutôt l'idée d'État-région, qu'il reprend de Keating, pour décrire la spécificité de la situation québécoise. Encore une fois, à l'opposé du concept de minorité nationale, celui d'État-région tend à réduire la nation à ses dimensions territoriales et institutionnelles et traduit mal, comme le rappelle Keating (2001, p. 21), l'importance des variables culturelles et identitaires dans le contexte québécois.

En somme, aucun de ces concepts ne permet de rendre pleinement compte de la réalité québécoise. Force est de reconnaître que la notion de petite nation est polysémique et les travaux sur le sujet invitent à préciser davantage l'objet d'analyse et à départager les enjeux. Ainsi, le concept de minorité nationale peut avoir son utilité dans le débat normatif, alors que celui de nation sans État peut servir à situer les petites nations dans le contexte du développement historique des États-nations. Ces variations sur le concept de petites nations obligent à préciser ce que nous souhaitons étudier, que ce soit les mouvements nationalistes, les rapports entre majorités et minorités ou la résilience des petites nations dans un contexte de modernité avancée. Selon la lentille adoptée, certains concepts deviendront plus pertinents que d'autres.

POINTS CLÉS

- > L'approche de la modernisation et la question du développement de l'État-nation au sein des économies capitalistes, proposée par Gellner et Hobsbawm, constituent un mode dominant, mais aujourd'hui contesté, pour l'étude des petites nations au sein de la politique comparée.
- > L'approche normative trace une ligne de démarcation entre les petites nations souveraines et non souveraines afin de privilégier une solution culturaliste visant à identifier des mesures favorables à la reconnaissance des cultures minoritaires.
- > L'approche politique postule l'existence de nations sans État et cherche à comprendre les raisons du caractère inachevé du processus d'autodétermination ainsi que les dynamiques politiques qui les traversent, sauf que la modernité politique ne conduit pas de façon inéluctable à l'État-nation.
- > L'approche institutionnelle sert à comprendre les nations sans État comme des systèmes d'action et de régulation sociale existant de manière indépendante de l'État souverain, tout en étant en constante interaction avec ce dernier.
- > Au Québec, le débat conceptuel et normatif met l'accent sur l'ouverture de la société québécoise à la diversité ainsi que sur ses traits libéraux et démocratiques, donnant en exemple la politique linguistique du Québec ou sa politique en matière d'intégration des immigrants.
- > Aucune des approches conceptuelles existantes ne permet de rendre pleinement compte de la situation du Québec. Elles peuvent cependant toutes contribuer à éclairer un aspect particulier de sa réalité.

2. LES PETITES NATIONS ET LE RÉÉCHELONNEMENT DE LA POLITIQUE : UN CHANGEMENT D'APPROCHE

Le débat conceptuel sur les petites nations n'empêche pas la comparaison, loin de là. Par contre, il invite à dépasser la stricte classification descriptive ou encore les débats normatifs. En fait, nous constatons que la recherche s'est dédouanée de sa perspective psychologisante, pour embrasser une analyse qui prend aussi en compte le politique dans la compréhension des trajectoires des petites nations. La contribution de Keating à l'élaboration d'une approche politique, plus en mesure d'expliquer non seulement la résilience, mais aussi le retour en force des petites nations dans un contexte marqué par la mondialisation et l'intégration économique et politique est ici importante. S'inspirant des recherches sur les petits États souverains et les sociétés périphériques, notamment les travaux de Stein Rokkan et Derek Urwin (1983), ainsi que ceux de Peter Katzenstein (1985), il jettera les bases d'une nouvelle économie politique des petites nations qui sera, comme nous le verrons, reprise par plusieurs.

De Rokkan et Urwin, Keating reprend l'étude des processus de marginalisation des sociétés dans le cadre de la formation des empires et des États-nations européens. Ce travail a bien montré l'incidence d'un certain type de politique territoriale sur les rapports entre les centres en émergence à l'époque et les « petites nations » qui deviendront périphériques, pour ensuite rendre compte des caractéristiques particulières de la politique au sein de ces périphéries. Certes, Rokkan et Urwin (1983, p. 3) accordent moins d'importance au statut formel des périphéries – comme États souverains ou régions internes – qu'aux dynamiques présidant à leurs échanges avec le centre. Ils montrent bien que les

structures institutionnelles territoriales constituent une ressource importante permettant aux périphéries de modifier leur rapport au centre tout comme de maintenir leur identité propre.

À la même époque, les travaux de Peter J. Katzenstein ont également une influence importante sur l'analyse de la politique des petites nations. Dans son étude classique sur les petits États européens, Katzenstein soutient que le succès économique de ces pays dans la période d'après-guerre est imputable à leur capacité d'innover et de s'adapter à l'économie mondiale tout en conservant un fort degré de cohésion et de redistribution interne. Cette flexibilité économique est liée à la stabilité politique et à la capacité des petites nations à développer des stratégies concertées, deux caractéristiques des mécanismes de gouvernance corporatistes propres aux petits ensembles, selon Katzenstein. Cette propension des petits États à concilier les intérêts de divers acteurs autour d'un projet économique et social proviendrait de leur sentiment de vulnérabilité devant les forces économiques et politiques externes (Katzenstein, 2003). Petite taille rime ici avec une culture politique qui facilite l'émergence d'un modèle corporatiste de développement plutôt que le repli sur soi. Les travaux de cet auteur ont depuis été critiqués, en particulier à la suite du déclin du « modèle » corporatiste européen. D'aucuns ont remis en question l'approche institutionnelle inhérente au concept de néo**corporatisme** et suggéré que la trajectoire de l'État-providence social-démocrate au sein des « petites nations » européennes est plutôt le produit d'une série de coalitions ponctuelles entre classes sociales y trouvant un intérêt mutuel (Pontusson, 2006). Il n'en demeure pas moins que l'intuition première de Katzenstein, qui soutient qu'il existe une condition particulière aux petits États favorisant le développement de certaines dynamiques

économiques et politiques, a été reprise bien au-delà des frontières de l'Europe.

Poursuivant cette tradition d'analyse en politique comparée, Keating combine la question du territoire avec celle de la capacité d'innovation des petits États pour expliquer le « succès » des petites nations dans un contexte de mondialisation économique. La libéralisation économique entraîne un rééchelonnement de leurs modes de régulation, tant au-delà qu'en-deçà des frontières de l'État souverain. Les régions au sein desquelles il existe une forte interpénétration de différents réseaux sociaux, économiques et politiques profitent de ce nouveau contexte malgré leur petite taille et leur statut de nation sans État. Dans une économie ouverte, la taille du marché interne et la capacité de réguler ce marché comptent en effet beaucoup moins que la flexibilité et la capacité de s'adapter à la compétition. Les petites nations ayant une identité politique forte, qui sont souvent caractérisées par ces réseaux, bénéficient d'un avantage comparatif dans un tel contexte (Keating, 1998; Keating *et al.*, 2003). Elles sont en effet plus aptes à réagir de manière coordonnée et rapide face aux réalignements de l'économie. C'est ce jeu d'échelles, dans un contexte d'interdépendance accru, qui est aujourd'hui selon Keating au cœur de la politique des petites nations.

2.1. La nouvelle économie politique comparée des petites nations

Cette nouvelle économie politique des petites nations, développée entre autres par Keating, constituera la matrice de plusieurs études empiriques sur la Catalogne, l'Écosse, la Flandre et le Québec. Loin de présenter ces nations en fonction d'une essence ou d'une psychologie particulière, les travaux qui sont réalisés dans le cadre de ce courant sont préoccupés par la

mise en rapport des acteurs avec le contexte dans lequel ils interviennent pour faire avancer leurs préoccupations individuelles et collectives (Paquin, 2001a et 2001b; Nootens, 2004; Graefe, 2005; McEwen, 2005; Béland et Lecours, 2008). La décentralisation et un certain désinvestissement de la part de l'État dans les politiques et les programmes liés à la construction de la citoyenneté nationale, en particulier les politiques associées à l'État-providence, sont perçus comme de nouvelles occasions permettant aux acteurs nationalistes au sein des petites nations de se démarquer, notamment au chapitre des politiques publiques. Le cadre national devient ainsi, tout comme au sein des États-nations, un espace de solidarité favorisant le développement de l'État régional. Ce dernier entre alors plus directement en compétition avec l'État central comme principal lieu de débats et de définition de priorités collectives, voire du régime de citoyenneté (Papillon et Turgeon, 2003; Fournis, 2004).

D'autres (Graefe, 2003; Rocher, 2003) vont insister sur la création de blocs régionaux comme l'Union européenne et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), qui serviraient de points d'ancrage permettant de dépasser le strict cadre de l'État-nation et de donner aux acteurs au sein des petites nations un autre levier en vue de faire valoir leurs ambitions. Dans son étude sur le retour des « petites nations », Paquin (2001a) souligne aussi, dans cette veine, que celles-ci profitent de la prolifération d'institutions internationales, qui deviennent autant d'espaces leur permettant d'afficher leur distinction sans pour autant accéder à la pleine souveraineté. Ces travaux ont ainsi révélé que les acteurs nationalistes réussissent à faire reconnaître la légitimité des petites nations au-delà des frontières de l'État régional et, dans plusieurs cas, à aller chercher des ressources qui leur font défaut à l'interne.

2.2. Les convergences et les divergences : le Québec en contexte

La nouvelle économie politique des petites nations contribue à renouveler le débat sur le caractère historique et contingent de la forme étatique moderne. Ainsi, plusieurs se représentent une Europe postsouveraine ou l'avènement de fédérations multinationales au sein desquelles les petites nations joueraient un rôle plus important (Pierré-Caps, 1995 ; Keating, 1998 ; Nootens, 2004 ; Colomer, 2007). La mise en perspective de l'expérience européenne à partir d'une comparaison avec le Québec vient cependant nuancer ces thèses. Peter Graefe (2005) souligne, par exemple, la relative stabilité de la fédération canadienne malgré la profondeur des reconfigurations économiques des dernières décennies. En ce sens, la cure de minceur de l'État fédéral à la fin des années 1990 ne l'empêche pas de contrôler les principaux leviers économiques de la fédération, limitant par le fait même l'autonomie effective de l'État québécois. L'expérience du Québec sous l'ALÉNA vient nuancer la portée d'un processus d'intégration continentale strictement économique sur l'autonomie relative des petites nations ou États régionaux (Rocher, 2003).

L'expérience québécoise au sein du fédéralisme canadien sert aussi à tempérer l'idée selon laquelle la nouvelle économie mondialisée et les arrangements multinationaux qui l'accompagnent ont donné lieu à une remise en question fondamentale des rapports intrinsèques entre nation, État et territoire. Si le statut ambigu des petites nations non pleinement souveraines peut être compris comme un phénomène porteur plutôt qu'inhibiteur, le cas québécois montre qu'il y a encore loin de la coupe aux lèvres avant que l'on puisse célébrer l'avènement de véritables **États multinationaux**. Par contre, la nouvelle

économie politique des petites nations permet d'amorcer une nouvelle réflexion sur les bases d'un type étatique qui pourrait être plus ouvert à leurs préoccupations (Loughlin, 2005 et 2004).

La comparaison entre les expériences européennes et québécoise nous force surtout à éviter les généralisations. Le rééchelonnement de la politique, associé au retour des petites nations, est en effet un phénomène contingent et historiquement situé. La trajectoire des petites nations ne sera pas nécessairement la même. Elle s'inscrit en effet dans des logiques institutionnelles et dans des contextes économiques et politiques distincts dont il faut tenir compte pour expliquer les choix stratégiques des acteurs aux plans politique, économique, social ou culturel. Comme le souligne Keating (1998, p. 23), « *[minority] nationalist claims must be historically situated. They are made in relation to particular state form and balance of political and social forces and face a particular array of opportunities and barriers in each case* ». Nous illustrons l'importance du contexte afin de comprendre la politique des petites nations à partir de deux exemples tirés de la littérature comparée, soit l'étude de l'action des entrepreneurs nationalistes dans le domaine international, d'une part, et dans le domaine des politiques sociales, d'autre part. Les analyses québécoises sont au cœur de ces débats.

L'importance grandissante de l'action internationale des petites nations a été soulignée par nombre de chercheurs (Balthazar, 1999 ; Paquin, 2001a ; Lecours, 2002 ; Lachapelle et Maltais, 2005). Ceux-ci constatent que la **paradiplomatie** est utilisée de manière fort variée, et avec des résultats différents d'un cas à l'autre. À titre d'exemple, dans sa comparaison du Québec et de la Catalogne, Paquin (2001b et 2003) a révélé l'existence d'importantes divergences liées en partie à la stratégie des acteurs nationalistes et à la réaction de l'État fédéral dans le cas canadien ou central comme en Espagne. Alors que le

Québec a choisi de rivaliser directement avec le gouvernement fédéral en instaurant un modèle de diplomatie relativement classique, institutionnalisée grâce à la création d'un ministère des Relations internationales, la Catalogne a opté pour une stratégie plus diffuse de promotion de ses intérêts afin d'éviter le plus souvent la discorde avec Madrid. Paquin (2001a, p. 210) rappelle ici l'importance de prendre en compte les stratégies des entrepreneurs identitaires afin de comprendre les mécanismes de politisation des identités au sein des petites nations et leur projection dans l'espace international.

L'analyse comparée des politiques sociales comme vecteur d'identité nationale a aussi permis de souligner l'existence de logiques spécifiques au sein des petites nations (McEwen et Moreno, 2005). Daniel Béland et André Lecours (2008) ont par exemple comparé les expériences canadienne, britannique et belge mettant en relief les conséquences différenciées des configurations institutionnelles sur les choix stratégiques des acteurs nationalistes (Traisnel, 2008). Le fédéralisme canadien donne au Québec des ressources et une marge de manœuvre lui permettant de consolider son propre « modèle » d'État-providence depuis l'après-guerre, favorisant par le fait même le développement d'une forte solidarité territoriale. Au Royaume-Uni, par contraste, ce ne sont qu'avec les réformes thatchériennes des années 1980 que les politiques sociales deviennent une source de mobilisation dans les milieux nationalistes écossais (Papillon et Turgeon, 2003 ; McEwen, 2005). Cette dynamique sera renforcée à la suite du processus de dévolution qui a donné à l'Écosse un espace institutionnel pour développer son propre modèle de solidarité territoriale. La Belgique permet d'illustrer, au contraire, un effet de blocage institutionnel. Comme l'ont montré Béland et Lecours (2008, p. 180), la Constitution

du pays confère à la Région wallonne un droit de veto sur les réformes aux politiques de péréquation souhaitées par les nationalistes flamands, limitant par le fait même le démantèlement de l'État-providence belge. Les auteurs soulignent aussi l'importance des partis politiques dans le débat sur les politiques sociales. Alors qu'au Québec et en Écosse les partis nationalistes depuis les années 1960 sont associés à la gauche et au mouvement ouvrier, en Flandre ce sont plutôt les élites économiques qui dominent ces partis. Cette différence explique en partie le caractère distinct du nationalisme flamand, plus à droite, mais aussi moins enclin à favoriser le développement des politiques sociales régionales, comparativement aux nationalismes québécois ou écossais qui seraient plus à gauche.

Ces analyses se rejoignent à la fois dans leur conceptualisation des petites nations comme espaces de production et de reproduction de rapports à la fois culturels, économiques et politiques ainsi que dans la séparation conceptuelle qu'elles opèrent entre la nation, les acteurs nationalistes et le contexte institutionnel au sein duquel ces derniers agissent. L'analyse comparée des petites nations proposée ici constitue donc une démarche plus empirique reposant sur un mariage de l'économie politique et des perspectives institutionnelles. Ce type d'analyse permet de lever le voile sur le caractère historique et contingent de la politique des petites nations. Toutefois, l'approche comporte également certains risques, notamment une tendance à instrumentaliser la nation au détriment d'une approche plus compréhensive, visant à appréhender le rôle des acteurs dans la création du sens. Ceci dit, la nouvelle économie politique comparée des petites nations injecte un nouveau dynamisme dans un débat qui pouvait parfois donner l'impression d'un certain essoufflement.

POINTS CLÉS

- > L'économie politique et institutionnelle des petites nations met en relief les efforts de concertation des acteurs nationalistes afin d'expliquer leur capacité à imaginer et à mettre en place des stratégies favorables à l'avancement des petites nations dans un contexte de rééchelonnement de la politique et de remise en cause de l'État-providence.
 - > L'économie politique des petites nations procède à une autre conceptualisation de la petitesse des petites nations comme un avantage ou une ressource favorable à l'innovation.
 - > Ces analyses suggèrent que plus les petites nations ont une identité forte et témoignent de réseaux de solidarité, plus elles bénéficieront d'un avantage comparé dans un contexte économique caractérisé par une forte interdépendance.
 - > Le Québec utilise les leviers à sa disposition, notamment son cadre national, afin de se démarquer et de faire reconnaître sa légitimité sur le plan international.
 - > La mise en perspective du Québec avec les autres petites nations permet d'apporter certaines nuances à l'engouement des chercheurs pour de nouvelles structures politiques multinationales ou postsouveraines.
 - > Malgré la capacité du Québec à se projeter sur la scène internationale, le fédéralisme canadien fait preuve d'une grande stabilité.
-

CONCLUSION

L'analyse comparée des petites nations apparaît comme un champ fragmenté. Entre les analyses opérant une généralisation reposant sur une psychologie du petit et les perspectives normatives sur le droit des minorités nationales se

profile depuis les années 1990 un courant analytique plus empirique cherchant à rendre compte de ce que nous pouvons qualifier de politique des petites nations. Le concept de nation sans État, s'il cadre mal avec le cas québécois, permet néanmoins de jeter un nouvel éclairage sur le processus de construction des petites nations non souveraines au regard du développement des États-nations. L'avènement d'une nouvelle économie politique des petites nations permet aussi de situer ces dernières par rapport aux processus actuels de redéfinition et de reterritorialisation de l'économie et de la politique. Point essentiel, l'objet d'analyse n'est plus ici « la nation », comprise comme une unité mue par une volonté propre, mais plutôt les rapports de pouvoirs, la capacité d'action des acteurs nationalistes et les dynamiques institutionnelles qui opèrent au sein de chacune de ces sociétés.

Finalement, il est possible de parler de trois courants distincts dans l'analyse des petites nations. Chacun propose une conceptualisation distincte des petites nations qui répond autant à des impératifs moraux qu'à des exigences analytiques. Un premier courant de type sociologique s'intéresse à la trajectoire des petites nations et au destin commun de ces entités condamnées à une certaine insatisfaction du fait de leur taille et de leur position géopolitique. Un deuxième courant, explicitement normatif, porté par la philosophie politique, s'intéresse d'abord aux rapports entre groupes majoritaires et minoritaires au sein d'États pleinement constitués. Les petites nations sont ici abordées d'abord comme des « minorités nationales » méritant une certaine protection institutionnelle face à un État opérant dans un cadre sociétal défini par le groupe majoritaire. Un troisième courant, enfin, conçoit les petites nations d'abord comme des espaces régionaux à la fois économiques et politiques. Il ne s'agit plus ici tant de définir les petites nations que de les situer comme

phénomènes historiques dans un processus de transformation et de rééchelonnement des modes de régulation associés à l'État. Les dimensions culturelles et psychologiques laissent ici place à une perspective plus politique, mais parfois instrumentale, de la nation. Ces différents courants confirment la nature polysémique du concept de petites nations, tout comme ils révèlent des variations importantes dans la manière d'aborder le phénomène.

Quels enseignements tirer de ces débats sur les petites nations pour l'étude du Québec ? Le fait d'inscrire le Québec dans un débat théorique plus large sur le devenir des nations sans État a certainement permis aux chercheurs québécois de jeter les bases d'une approche de rechange à la représentation du Québec comme une société vulnérable, pour embrasser celle d'une nation diversifiée et complexe, traversée de contradictions et de rapports de forces et qui partage avec d'autres petites nations certaines caractéristiques politiques, économiques et sociales, sinon institutionnelles. Par ailleurs, si les caractéristiques plus psychologiques de l'identité et de la culture politique au Québec ont été remises en question par des auteurs comme Maclure (2000), l'importance de ce sentiment de vulnérabilité n'est pas à nier complètement dans la compréhension de l'action au sein des petites nations, comme le souligne Thériault (2002 ; Boucher et Thériault, 2005). Il y a certes lieu d'éviter tout raisonnement essentialiste ayant pour effet de réduire les petites nations à leur peur de disparaître. Toutefois, il importe de comprendre comment le fait d'être contrainte par sa taille ou sa géographie peut contribuer à la création du sens tant au sein d'une grande nation que d'une petite. Comme le montrent aussi les travaux sur le nationalisme majoritaire, les débats sur l'avenir des identités nationales en France comme en Grande-Bretagne révèlent que les populations majoritaires peuvent se

représenter comme des sociétés vulnérables lorsqu'elles se sentent remises en question par la diversité culturelle en leur sein. La comparaison peut ici précisément servir à souligner comment est instrumentalisée ce sentiment de vulnérabilité dans différents contextes. En ce sens, les divers courants décrits plus haut sont peut-être plus complémentaires qu'on pourrait le penser.

Un autre point mérite d'être souligné eu égard à ces avancées sur les plans théoriques et empiriques de l'analyse comparée des petites nations. Un glissement important s'opère concernant l'objet d'analyse d'une perspective à l'autre. Si au départ le concept sert autant à désigner les petites entités souveraines que les entités minoritaires au sein d'ensembles plus vastes, les analyses plus récentes ont tracé une ligne de démarcation quasi infranchissable entre nations souveraines et non souveraines. Cette différenciation d'ordre conceptuel peut être justifiée dans le contexte des études sur les dynamiques politiques au sein d'ensembles multinationaux, mais doit-elle pour autant structurer le champ ? Ce glissement conceptuel paraît d'autant plus paradoxal que le cadre théorique proposé par Keating et plusieurs autres afin de rendre compte de la politique des nations sans État s'inspire directement des travaux de Rokkan et Katzenstein sur les petits États européens souverains. Il est d'autant plus surprenant si l'on considère l'importance accordée au sein de ce courant au processus de diffusion territoriale de la fonction étatique et à la porosité de la notion même de souveraineté. Notre compréhension du Québec et de la politique québécoise pourrait-elle être enrichie davantage en ouvrant la comparaison au-delà de cette frontière conceptuelle ? Certains ont comparé les politiques linguistiques du Québec avec celles d'Israël (Abulof, 2009), tout comme ses politiques sociales avec celles de la Suède ou des autres petites sociétés scandinaves (Paquin, 2009 ; Lisée, 2003). Les débats sur la pauvreté

au Québec ou la mobilisation sociale pourraient aussi être davantage comparés à ceux ayant cours en Irlande ou en Nouvelle-Zélande (Stevenson, 2006; Charlebois, 2010). D'autres comparaisons devraient également être envisagées afin d'approfondir l'hypothèse selon laquelle la souveraineté étatique, comme le suggère Keating, n'est plus une condition nécessaire à la capacité de s'adapter aux transformations de l'économie mondiale. Une comparaison plus soutenue entre le Québec et les petites nations souveraines membres de l'Union européenne pourrait susciter de nouvelles réflexions sur le sujet.

La récente crise économique a d'ailleurs ramené à l'avant-plan le rôle prépondérant des grands ensembles, capables de mobiliser d'importantes ressources financières, et par contraste souligné la vulnérabilité des petits États comme l'Islande, la Grèce ou l'Irlande. La comparaison avec ces petites nations permettrait de mesurer encore plus l'importance des frontières politiques et de la souveraineté étatique comme éléments structurants qui continuent de définir les petites nations et d'ajouter, potentiellement, une nouvelle catégorie d'analyse à un tableau dorénavant plus complexe et plus riche.

QUESTIONS

1. Qu'est-ce qu'une petite nation? En quoi ce concept peut-il être utile afin de mieux comprendre la politique au Québec et au Canada?
2. Quelles sont les différentes approches pouvant être utilisées pour l'étude des petites nations? Quelles sont les ressemblances et les divergences entre ces différentes approches?
3. Discutez de la distinction entre nations ethniques et civiques pour rendre compte des dynamiques particulières de la politique québécoise.
4. En quoi les phénomènes de la mondialisation et la régionalisation de l'économie ont-ils été favorables aux petites nations? Donnez des exemples à partir de cas étudiés par les chercheurs.
5. Quels enseignements peut-on tirer de l'étude comparée des petites nations?
6. Quelles sont les pistes de recherche à explorer afin de poursuivre l'étude des petites nations?
7. Comment la comparaison avec des petites nations souveraines peut-elle aussi être porteuse afin de mieux comprendre le Québec?

LECTURES SUGGÉRÉES

Dieckhoff, A. et C. Jaffrelot (2006). *Repenser le nationalisme*, Paris, Presses de Sciences Po.
 Gagnon, A.-G., A. Lecours et G. Nootens (dir.) (2007). *Les nationalismes majoritaires contemporains : identité, mémoire, pouvoir*, Montréal, Québec Amérique, coll. « Débats ».
 Gellner, E. (1997). *Nationalism*, Londres, Weidenfeld and Nicolson.

- Guibernau, M. (1999). *Nations Without States, Political Communities in a Global Age*, Cambridge, Polity Press.
- Hobsbawm, E. (1990). *Nations et nationalismes depuis 1780*, Paris, Gallimard.
- Katzenstein, P.J. (2003). « *Small states and small states revisited* », *New Political Economy*, vol. 8, n° 1, p. 9-30.
- Keating, M. (2003). « Nations sans État ou États régionaux ? Le débat sur la territorialité et le pouvoir à l'heure de la mondialisation », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, p. 439-454.
- Paquin, S. (2001a). *La revanche des petites nations. Le Québec, l'Écosse et la Catalogne face à la mondialisation*, Montréal, VLB.

SITES INTERNET

- COMITÉ DE RECHERCHE 28 SUR LE FÉDÉRALISME COMPARÉ DE L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DE SCIENCE POLITIQUE,
 <<http://www.ipsa.org/fr/rc28-fédéralisme-et-gouvernance-multi-niveaux-comparés>>.
- REVUE *NATIONS AND NATIONALISM*, <[http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1469-8129](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1469-8129)>.
- REVUE *REGIONAL AND FEDERAL STUDIES*, <<http://www.tandfonline.com/loi/frfs20#.UiZMVBb3BEA>>.

GLOSSAIRE

CORPORATISME : Processus d'institutionnalisation des liens entre l'État et certains groupes de la société civile favorisant la concertation et l'influence de ces derniers dans l'élaboration des politiques publiques.

ÉTATS MULTINATIONAUX (PLURINATIONAUX) : État dont la population est composée de plus d'une communauté politique revendiquant le statut de nation sur des bases culturelles, ethniques, linguistiques ou territoriales. Cette pluralité nationale est d'abord sociologique, elle peut ou non être reconnue dans les institutions étatiques, notamment au sein d'un système fédéral.

MINORITÉS NATIONALES : Groupes, collectivités ou communautés politiques possédant leur propre culture sociétale et se définissant à partir de référents identitaires distincts au sein de l'État.

NATIONALISME : Idéologie et mouvement politique reposant sur la production et la reproduction de la nation comme source principale de légitimité politique. Le nationalisme tend à vouloir faire correspondre les frontières de l'État et de la nation au sein d'une seule et même unité politique.

NATIONS SANS ÉTAT : Entités politiques nationales distinctes imbriquées au sein d'États-nations plus larges et qui aspirent à une forme d'autodétermination au sein ou à l'extérieur de ces derniers. Le Québec, l'Écosse et la Catalogne sont en ce sens des nations « sans État », logées au sein d'États-nations pleinement constitués.

PARADIPLOMATIE : Action politique et stratégies de représentation des entités subétatiques, telles que les nations sans État, au plan international.

PETITES NATIONS : Notion polysémique recourant à la fois les notions de petits États souverains et non souverains, de minorités

nationales, de nations minoritaires et de nations sans État.

BIBLIOGRAPHIE

- Abulof, U. (2009). « "Small peoples": The existential uncertainty of ethnonational communities », *International Studies Quarterly*, vol. 53, n° 2, p. 227-248.
- Balthazar, L. (1999). « The Québec experience: Success or failure? », dans F. Aldecoa et M. Keating (dir.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres et Portland, Frank Cass, p. 153-169.
- Beiner, R. (1999). « Introduction: Nationalism's challenge to political philosophy », dans R. Beiner (dir.), *Theorising Nationalism*, Albany, State University of New York Press, p. 1-26.
- Béland, D. et A. Lecours (2008). *Nationalism and Social Policy*, Londres, Oxford University Press.
- Berger, C. (1970). *The Sense of Power: Studies in the Ideas of Canadian Imperialism, 1867-1914*, Toronto, University of Toronto Press.
- Boismenu, G. (1983). *Espace régional et nation*, Montréal, Boréal.
- Bouchard, G. (2001). *Genèse des nations et des cultures du Nouveau Monde: essai d'histoire comparée*, Montréal, Boréal.
- Bouchard, G. et Y. Lamonde (1997). *La nation dans tous ses états: le Québec en comparaison*, Montréal, L'Harmattan.
- Boucher, J. et J.Y. Thériault (2005). *Petites sociétés et minorités nationales*, Montréal, Presses de l'Université du Québec.
- Bourque, G., J. Duchastel et J. Beauchemin (1994). *La société libérale duplessiste*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Carens, J. (1995). *Is Quebec Nationalism Just ?*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Carens, J. (2000). *Culture, Citizenship, and Community. A Contextual Exploration of Justice as Envanhandeness*, Oxford, Oxford University Press.
- Charlebois, K. (2010). *La mobilisation sociale dans un contexte de gouvernance: le cas de l'Irlande et du Québec*, Thèse de sociologie, Montréal, Université de Montréal.
- Coakley, J. (2007). « Les majorités nationales dans les nouveaux États: relever le défi de la diversité », dans A.-G. Gagnon, A. Lecours et G. Nootens (dir.), *Les nationalismes majoritaires contemporains: identité, mémoire, pouvoir*, Montréal, Québec Amérique, p. 157-189.
- Colomer, J.M. (2007). *Great Empires, Small Nations. The Uncertain Future of the Sovereign State*, Londres, Routledge.
- Crête, J., L.M. Imbeau et G. Lachapelle (1994). *Politiques provinciales comparées*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Dieckhoff, A. (2007). « Rapprochement et différence: le paradoxe du nationalisme contemporain », dans A.-G. Gagnon, A. Lecours et G. Nootens (dir.), *Les nationalismes majoritaires contemporains: identité, mémoire, pouvoir*, Montréal, Québec Amérique, p. 49-79.
- Dieckhoff, A. et C. Jaffrelot (2006). *Repenser le nationalisme*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Durham, J.G.L. (1839). *Rapport de lord Durham, Haut Commissaire de Sa Majesté, sur les Affaires de l'Amérique septentrionale britannique*, Montréal, s. n.
- Fournis, Y. (2004). « Les répertoires du nationalisme culturel breton (1920-2000) », dans N. Dugalès, R. le Coadic et F. Patez (dir.), *Et la Bretagne? Héritage, identité, projets*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 141-179.
- Gagnon, A.-G. (2001). « Quebec: The Emergence of a Region-State? », *Scottish Affairs. Stateless Nations in the 21st Century: Scotland, Catalonia and Quebec*, Édimbourg, Institute of Governance, p. 14-27.
- Gagnon, A.-G. (2008). *La raison du plus fort. Plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Montréal, Québec Amérique.

- Gellner, E. (1997). *Nationalism*, Londres, Weidenfeld and Nicolson.
- Graefe, P. (2003). « Nationalisme et compétitivité : le Québec peut-il gagner si les Québécois perdent ? », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, p. 481-503.
- Graefe, P. (2005). « The contradictory political economy of minority nationalism », *Theory and Society*, vol. 34, n° 4, p. 519-549.
- Guibernau, M. (1999). *Nations without States, Political Communities in a Global Age*, Cambridge, Polity Press.
- Hartz, L. (1964). *The Founding of New Societies : Studies in the History of the United States, Latin America, South Africa, Canada and Australia*, New York, Harcourt and Brace.
- Hermet, G. (2004). « États et cultures nationales : un retour aux origines », dans A. Dieckhoff (dir.), *La constellation des appartenances. Nationalisme, libéralisme et pluralisme*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 101-124.
- Hobsbawm, E. (1990). *Nations et nationalismes depuis 1780*, Paris, Gallimard.
- Horowitz, G. (1966). « Conservatism, liberalism and socialism in Canada : An interpretation », *Revue canadienne de science politique*, vol. 11, n° 2, p. 383-399.
- Ignatieff, M. (1993). *Blood and Belonging. Journeys in the New Nationalism*, New York, Farrar, Straus and Giroux.
- Katzenstein, P.J. (1985). *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- Katzenstein, P.J. (2003). « Small States and Small States Revisited », *New Political Economy*, vol. 8, n° 1, p. 9-30.
- Keating, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Keating, M. (2001). *Plurinational Democracies : Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press.
- Keating, M. (2003). « Nations sans État ou États régionaux ? Le débat sur la territorialité et le pouvoir à l'heure de la mondialisation », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, p. 439-454.
- Keating, M., J. Loughlin et K. Deschouwer (2003). *Culture, Institutions and Development*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Kundera, M. (1993). *Les Testaments trahis*, Paris, Gallimard.
- Kymlicka, W. (2001). *La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités*, Montréal, Boréal.
- Lachapelle, G. et B. Maltais (2005). « Diversité culturelle et stratégies subétatiques : le cas du Québec », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 12, n° 2, p. 143-159.
- Lecours, A. (2002). « Paradiplomacy : Reflections on the foreign policy and international relations of regions », *International Negotiation*, vol. 7, n° 1, p. 91-114.
- Lipset, S.M. (1985). *Consensus and Conflicts. Essays in Political Sociology*, New Brunswick, Transaction Books.
- Lisée, J.-F. (2003). « Subnational communities : Is Québec a North American region state ? A preliminary view », dans T. Courchene et D. Savoie (dir.), *The Art of the State in a World Without Frontiers*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, p. 353-365.
- Loughlin, J. (2004). « The "transformation" of governance : New directions in policy and politics », *Australian Journal of Politics and History*, vol. 50, n° 1, p. 8-22.
- Loughlin, J. (2005). « Les changements de paradigmes de l'État et les politiques publiques envers les minorités linguistiques et culturelles en Europe de l'Ouest », dans J.-P. Wallot (dir.), *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p. 19-38.
- Maclure, J. (2000). *Récits identitaires : le Québec à l'épreuve du pluralisme*, Montréal, Québec Amérique.
- McEwen, N. (2005). *Nationalism and the State, Welfare and Identity in Scotland and Quebec*, Bruxelles, Presses inter-universitaires européennes et Peter Lang.
- McEwen, N. et L. Moreno (2005). *The Territorial Politics of Welfare*, Londres et New York, Routledge et ECPR Studies in European Political Science.
- Montpetit, É. (1999). « Corporatisme québécois et performance des gouvernants : analyse comparative des politiques environnementales en agriculture », *Politique et Sociétés*, vol. 18, n° 3, p. 79-98.
- Nootens, G. (2004). *Désenclaver la démocratie. Des huguenots à la paix des Braves*, Montréal, Québec Amérique.

- Observatoire de l'administration publique, avec la collaboration de N. Michaud et M.T. Boucher (2006). *Les relations internationales du Québec comparées*, Québec, École nationale d'administration publique.
- Papillon, M. et L. Turgeon (2003). « Nationalism's third way? Comparing the emergence of citizenship regimes in Quebec and Scotland », dans A.-G. Gagnon, M. Guibernau et F. Rocher (dir.), *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montréal, Institut de recherches en politiques publiques, p. 315-345.
- Paquin, S. (2001a). *La revanche des petites nations. Le Québec, l'Écosse et la Catalogne face à la mondialisation*, Montréal, VLB éditeur.
- Paquin, S. (2001b). *Les nouvelles relations internationales – Le Québec en comparaison*, Montréal, Association québécoise d'histoire politique.
- Paquin, S. (2003). *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Paquin, S. (2009). *Jusqu'ici tout va bien? Les modèles québécois et scandinaves face à la concurrence mondiale*, Sherbrooke, Université de Sherbrooke.
- Pierré-Caps, S. (1995). *La multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, Paris, Odile Jacob.
- Pontusson, J. (2006). « From comparative public policy to political economy: Putting political institutions in their place and taking interests seriously », *Comparative Political Studies*, vol. 28, n° 1, p. 117-148.
- Renan, E. (1992). *Qu'est-ce qu'une nation?*, Paris, Presses-Pocket.
- Rioux, C. (2000). *Voyage à l'intérieur des petites nations*, Montréal, Boréal.
- Rocher, F. (2003). « Le Québec dans les Amériques: de l'ALE à la ZLEA », dans A.-G. Gagnon, *Québec: État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, p. 455-479.
- Rokkan, S. et D.W. Urwin (1983). *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries*, Londres, Sage.
- Seymour, M. (1999). *La nation en question*, Montréal, Éditions de l'Hexagone.
- Stevenson, G. (2006). *Parallel Paths. The Development of Nationalism in Quebec and in Ireland*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Taylor, C. (1992). *Rapprocher les solitudes*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Thériault, J.-Y. (2002). *Critique de l'américanité: mémoire et démocratie au Québec*, Montréal, Québec Amérique.
- Thiesse, A.-M. (2006). « Les identités nationales, un paradigme transnational », dans A. Dieckhoff et C. Jaffrelot (dir.), *Repenser le nationalisme*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 193-226.
- Traisnel, C. (2008). « Le fédéralisme des nationalistes. Possibilités politiques, mobilisations nationalistes et construction des identités distinctes dans le cadre du fédéralisme de dissociation en Belgique et au Canada », dans L. Cardinal (dir.), *Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques et nationales*, Sudbury, Prise de parole, p. 99-133.
- Trudeau, P.E. (1967). *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, HMH Hurtubise.
- Tully, J. (2007). « Défi constitutionnel et art de la résistance: la question des peuples autochtones au Canada », dans S. Vibert (dir.), *Pluralisme et démocratie. Entre culture, droit et politique*, Montréal, Québec Amérique, p. 309-354.
- Turgeon, L. (2003). « Interpréter les parcours historiques du Québec: entre la société globale et l'espace régional », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec: État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, p. 65-84.
- Wallot, J.-P. (1973) *Un Québec qui bougeait*, Montréal, HMH Hurtubise.

CHAPITRE 4

LES CINQ VISAGES DU QUÉBEC¹

Alain-G. Gagnon

Le choix de concepts et de récits en politique n'est pas une question banale. Il s'agit en fait d'un moyen d'instaurer une vision du monde, d'établir les priorités ou, dit plus simplement, de proposer une posture politique. Ainsi, il n'est pas anodin que des décideurs politiques dans un système fédéral parlent de **niveaux de gouvernement**² plutôt que d'**ordres de gouvernement**, qu'ils utilisent la notion d'**entités infranationales** en référence aux **États multinationaux** ou qu'ils remplacent

l'expression membre fondateur d'une fédération par le terme région. De même, en contexte canadien, que des spécialistes du fédéralisme tout comme des politiciens aient recours aux notions de gouvernement fédéral, gouvernement central ou gouvernement du Canada de manière interchangeable est significatif. Cela engendre de la confusion quant aux voies hiérarchiques et aux relations de pouvoir dans l'esprit des citoyens en laissant entendre subtilement que par qui, où et comment les décisions sont prises est sans importance³.

Richard Simeon a fait une importante observation lorsqu'il a noté il y a trente-cinq ans que le concept de « régions [et les autres concepts en cette matière] ne sont que des contenants [...] et la façon dont nous en dessinons les contours dépend entièrement des objectifs que nous poursuivons : il s'agit d'un *a priori*, déterminé par

1. La première version de ce texte a été présentée dans le cadre de l'atelier international organisé par Michael Burgess sur le thème *Small Worlds. The Character, Role and Significance of Constituent Units in Federations and Federal Political Systems* (De petits mondes. La nature, le rôle et l'importance des entités constituantes au sein des fédérations et des systèmes politiques fédéraux) sous les auspices du Centre international de formation européenne et de l'Université Canterbury Christ Church, à Canterbury, du 21 au 26 avril 2013. Je tiens à remercier tous les participants pour leur rétroaction. Je remercie tout particulièrement Audrey Lord pour la traduction de ce texte.

2. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

3. Cela rappellera au lecteur l'ouvrage publié par Harold Dwight Lasswell en 1936, *Politics: Who Gets What, When and How?*

des besoins théoriques ou des fins politiques » (1977, p. 293 ; traduction libre). Par conséquent, lorsque l'on s'intéresse au Québec, il est important de s'entendre au sujet des objectifs des différents acteurs, groupes et communautés ainsi que des partis politiques et des décideurs politiques en position d'influence et d'autorité.

Les différents usages de concepts clés tels que ceux de **nationalité politique**, nation, société distincte, province-État et démocratie multinationale ont une influence considérable sur la façon dont on conçoit les entités constituantes au sein des États fédéraux. Mon intention dans ce chapitre est de présenter les principaux visages ou images du Québec et les récits politiques qui sont apparus et qui ont refait surface depuis le début de la Révolution tranquille (Gagnon et Montcalm, 1990) ainsi que d'évaluer leur répercussion sur la vision des Canadiens et des Québécois. D'emblée, je tiens à préciser que j'ai choisi de ne pas inclure la notion de **nation sans État** pour dépeindre le Québec, puisque cette communauté politique s'est dotée d'un appareil d'État considérable. Que ce soit en matière de paradiplomatie, d'éducation, de culture, d'économie ou d'affaires intergouvernementales, les activités du Québec dans ces domaines rendraient de nombreux pays existants envieux à l'égard de ses réalisations. Je n'emploie pas non plus les concepts de **nation minoritaire** ou de **société globale** pour analyser la dynamique Québec-Canada, car les Québécois estiment en général qu'ils forment l'une des deux principales communautés politiques du pays.

Par conséquent, dans ce chapitre, je vais me concentrer sur cinq visages politiques⁴ du

Québec : 1) partenaire clé dans la création d'une nouvelle nationalité politique ; 2) nation fondatrice dans un Canada dualiste (binational), ce qui sous-tend le principe de cosouveraineté ; 3) province-État qui a mené la lutte pour défendre les droits des États membres de la fédération canadienne et l'autonomie provinciale ; 4) société distincte au sein du Canada ; et, finalement, 5) société multinationale à part entière.

1. UNE NATIONALITÉ POLITIQUE

La place de l'histoire compte énormément dans la formulation de récits, comme nous le verrons avec le premier visage du Québec à être abordé. Les débuts du Canada ont été marqués par une série d'événements politiques qui ont eu une incidence majeure sur la façon dont les Canadiens se perçoivent. À titre d'exemple, les Canadiens français ont-ils été conquis par les Britanniques ou est-ce que la France a tout simplement cédé son territoire au nord du 49^e parallèle à son principal ennemi en 1763 ? La Confédération était-elle un pacte entre les Français et les Anglais qui cohabitaient sur le territoire canadien ou était-elle un accord politique entre les quatre provinces d'origine et le gouvernement impérial britannique ? Qui était le dépositaire de la souveraineté en 1867 ou, en d'autres termes, quels étaient les pouvoirs constituants ? Des réponses contradictoires ont été fournies à ces questions en fonction soit de

classique, le fédéralisme d'urgence, le fédéralisme de coopération et la double image du fédéralisme (traduction libre de la typologie originale : « *quasi, classical, emergency, cooperative and double-image federalism* »). La façon dont Mallory a catégorisé la transformation du Canada était très juste à cette époque. Voir James Mallory (1965, p. 3-15). C'est cependant Michael Burgess qui m'a proposé de prendre le temps d'écrire au sujet des différentes images pour dépeindre le Québec comme étant un petit univers/monde en évolution.

4. L'idée des « visages » a été évoquée dans un article publié par James Mallory en 1965 dans lequel l'auteur faisait référence aux « cinq visages du fédéralisme » pour décrire différentes phases qu'a traversées le système fédéral du pays entre 1867 et le début des années 1960, à savoir le quasi-fédéralisme, le fédéralisme

la vision qu'ont les gens du pacte original ou de l'influence qu'exerce leur identité dominante.

George-Étienne Cartier est demeuré un personnage politique clé pour le Canada tout au long du dernier siècle et demi. Cartier voulait que la nouvelle fédération, dont il fut l'un des pères fondateurs, repose sur l'allégeance politique et la loyauté au pays dans son ensemble. Cette loyauté ne devait pas être fondée sur l'appartenance linguistique ou culturelle. Cartier prônait une unité respectueuse de la diversité. Sa conception de l'expérience canadienne, pour reprendre les mots de Donald V. Smiley, était qu'elle constituait une « vision noble » (1967, p. 128 ; traduction libre) qui rejetait l'esprit de clocher, le nationalisme majoritaire et l'impérialisme, qui ne cherchait pas à « imposer un mode de vie unique à ses citoyens » (LaSelva, 1996, p. 24 ; traduction libre). « La Confédération aurait été inacceptable si les Français et les Anglais ne s'étaient unis que pour se faire la guerre, elle aurait été tout aussi inacceptable si elle avait créé un nationalisme canadien unique. Pour que la Confédération réussisse, elle devait créer une nouvelle sorte de nationalité que Cartier appelait une nationalité politique » (LaSelva, 1996, p. 25 ; traduction libre). Toutefois, il convient de souligner que la vision de Cartier n'est pas parvenue à articuler les valeurs fondamentales et les prétentions qui auraient donné un sens au fait d'être Canadien, tout en étant respectueux des autres identités territoriales et particulières.

Cartier avait clairement indiqué que les Canadiens français ne renonceraient pas à leur culture et à leur identité en raison de la Confédération, mais qu'ils formeraient une communauté nationale à part entière respectueuse des différents systèmes de valeurs que « ni l'origine nationale ni la religion de quiconque n'allaient compromettre » (LaSelva,

1996, p. 25 ; traduction libre). Ceci dit, dans les années ayant suivi la Confédération, l'avènement d'une communauté politique comme celle imaginée par Cartier ne s'est jamais concrétisé. La période ayant précédé la Grande Dépression des années 1930 peut être décrite comme un bras de fer politique entre des images et des projets politiques concurrents liés aux intentions et aux intérêts politiques divergents de l'État central à Ottawa et des gouvernements provinciaux, notamment de l'Ontario sous Mitchell Hepburn (1934-1942) et du Québec sous Maurice Duplessis (1936-1939, 1944-1959) (Gagnon et Iacovino, 2007). C'est pourquoi des auteurs tels que J.M.S. Careless ont dépeint cette situation comme l'expression d'« identités limitées » et ont précisé que le Canada n'était pas réductible à une seule identité dans laquelle toutes les autres pourraient se fondre (1969 ; traduction libre).

Un élément qui mérite d'être souligné concerne le rôle joué par le **Comité judiciaire du Conseil privé** (CJCP) de Londres en tant que plus haut tribunal, avant que la Cour suprême du Canada ne prenne ce rôle en 1949. Le CJCP a largement contribué à la défense des droits et des pouvoirs des États membres de la fédération, protégeant ainsi leurs « identités limitées ». Cela a certainement contribué à faire des Québécois d'ardents défenseurs des traditions et des pratiques parlementaires britanniques, tout en les encourageant à continuer d'appuyer la fédération canadienne.

Un autre aspect digne de mention concerne le fait que le gouvernement central, de même que les neuf provinces majoritairement anglophones, soit parvenu à retourner au fil des années la notion originale de nationalité politique de Cartier pour la faire correspondre désormais à l'idée que le Canada constitue une nation uniforme. Cette réinterprétation de la vision de Cartier a sans doute contribué à l'aliénation de

nombreux Québécois par rapport aux institutions politiques centrales et à l'égard du fédéralisme plus largement.

POINTS CLÉS

- > George-Étienne Cartier voulait que la nouvelle fédération repose sur l'allégeance politique et la loyauté au pays dans son ensemble en tant qu'unité respectueuse de la diversité.
- > Dans les années qui ont suivi la Confédération, l'avènement d'une communauté politique à l'image de celle pensée par Cartier ne s'est jamais concrétisé.
- > Le Comité judiciaire du Conseil privé à Londres a largement contribué avant 1949 à la défense des droits et des pouvoirs des États membres de la fédération, préservant la diversité des appartenances au Canada.
- > Le gouvernement fédéral et les neuf provinces majoritairement anglophones ont fini par adopter la notion originale de nationalité politique de Cartier, mais pour la faire correspondre plutôt à l'idée que le Canada constitue une nation uniforme.

2. UNE COMMUNAUTÉ BINATIONALE

Selon la deuxième image du Québec, celui-ci est conçu comme l'une des deux nations fondatrices à l'origine du pacte fédéral canadien. Une fois de plus, c'est George-Étienne Cartier qui a le mieux exprimé cette conception binationale, sans contredire son concept plus large voulant que le Canada soit une nouvelle nationalité politique. En 1867, Cartier a fait une importante déclaration qui allait être reprise tout au long des décennies suivantes : « Telle est [...] la signification que l'on doit attacher à cette constitution. On y voit la reconnaissance de

la nationalité canadienne-française. Comme nationalité distincte et séparée, nous formons un État dans l'État, avec la pleine jouissance de nos droits, la reconnaissance formelle de notre indépendance nationale⁵. » Pour le Québec, ce qui comptait le plus au regard de l'accord constitutionnel énoncé dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (AANB) de 1867, comme nous le verrons plus loin, était que la tradition de droit civil du Québec soit formellement reconnue, que l'autonomie provinciale prévale en matière d'éducation et de culture et, de plus, que les politiques sociales et la langue relèvent de sa compétence. Ces conditions étaient cruciales aux yeux des Canadiens français qui y voyaient une garantie du principe d'égalité entre les deux peuples fondateurs.

L'image d'un Canada dualiste a été utilisée principalement par les Canadiens français pour décrire la dynamique politique prévalant au Canada. Elle dépeint le Canada comme étant l'expression constitutionnelle d'un pacte qui a réuni deux nations ou, en d'autres termes, deux peuples égaux avec des protections spécifiques pour les minorités linguistiques et religieuses garanties à travers tout le pays par respect et par principe.

Le premier ministre de la fédération canadienne, John A. Macdonald, défendit une position compatible avec cette vision dualiste lors des débats au parlement du Canada-Uni sur la question de la Confédération en comparant le cas du Québec à celui de l'Écosse. Il est nécessaire ici de le citer longuement :

La position de l'Angleterre et de l'Écosse est à peu près analogue à celle du Canada. L'union de ces deux pays, en matière de législation, est d'un caractère fédéral, pour la raison que l'Acte

5. Dans Gagnon et Iacovino (2007, p. 104-105). Originellement parue dans le journal *La Minerve*, Montréal, 1^{er} juillet 1867.

d'Union stipule qu'aucune loi écossaise ne sera changée qu'à l'avantage évident des Écossais. Et cette règle a été regardée comme tellement obligatoire, dans la législature de la Grande-Bretagne, qu'aucune loi affectant l'Écosse ne peut être passée sans une majorité des votes écossais. Il peut être important pour les intérêts généraux de l'empire que la loi écossaise soit modifiée ; cette loi peut affecter le système général de la législation du Royaume-Uni – malgré toutes ces raisons, elle ne peut être changée sans la sanction de la majorité des membres écossais dans la législature, et leurs vues sont exprimées par un vote sur la question même. Si les membres écossais ne l'approuvent pas, la loi ne peut passer en parlement. Nous trouvons donc en Angleterre un exemple frappant du fonctionnement et des effets d'une union fédérale, et nous pouvons nous attendre à voir les mêmes effets se produire dans notre confédération (Canada-Uni, 1865, p. 31-32).

L'historien Ramsay Cook, au cours des années 1960, à l'époque de la commission Laurendeau-Dunton sur le bilinguisme et le biculturalisme (commission B-B), a décrit cette vision dualiste largement répandue parmi l'élite politique dans les termes suivants :

Cherchant à protéger et à élargir les droits des minorités de religion et de langue, on a élaboré une théorie assimilant l'acte confédératif à un pacte culturel, à une entente anglo-française. D'après cette théorie, la Confédération associait à titres égaux deux groupes culturels se garantissant mutuellement leurs droits dans l'ensemble du pays. On peut affirmer que, dès 1921, la doctrine des droits égaux et le pacte la sous-tendant prévalaient parmi les politiques canadiens, et qu'ils étaient partiellement admis par les juristes (Cook, 1969, p. 65).

Bien que la conception binationale ait acquis une certaine notoriété à partir de 1867 jusqu'à la fin des années 1920, il reste que certains éminents historiens anglo-canadiens (Frank

Underhill et, plus près de nous dans le temps, Jack Granatstein et Michael Bliss) parlent du Canada comme étant une **nation unitaire**, ce qui démontre un manque de sensibilité à l'égard des composantes constitutives originales de la fédération (Gagnon et Dionne, 2009, p. 10-50).

Par contraste, le jeune Pierre Trudeau, en référence aux débuts du Canada, faisait remarquer en 1962 que « [l]es Canadiens britanniques s'en donnèrent néanmoins l'illusion [d'assimiler l'État canadien à la nation canadienne-anglaise] en cantonnant le plus possible le fait français dans le ghetto québécois – dont on rognait souvent les pouvoirs par des mesures centralisatrices – et en luttant avec une férocité qui étonne contre tous les symboles qui eussent pu détruire cette illusion à l'extérieur du Québec » (1962, p. 172).

Cette interprétation binationale donne du crédit à l'idée que le Canada ait vu le jour grâce au consentement libre des deux principales communautés politiques. Cependant, il y a eu de nombreux débats à ce sujet alors que des représentants du gouvernement central, à différents moments de l'histoire, ont cherché à réinterpréter le moment fondateur clé du Canada et ont tenté d'imposer le point de vue selon lequel le Canada précédait la création des quatre provinces d'origine (le Bas-Canada, le Haut-Canada, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick).

Selon la conception binationale de la Confédération, en entrant dans la fédération canadienne en 1867, le Québec avait sa propre personnalité politique et a préservé certains de ses pouvoirs et de ses institutions d'origine qui avaient été formalisés près d'un siècle plus tôt dans l'*Acte de Québec de 1774* et que lui avait reconnus la Couronne britannique. Avec la Confédération, le Québec a consenti à partager certains de ses pouvoirs tout en concédant les autres au gouvernement fédéral nouvellement constitué. Appuyant cette idée, James Tully

a fait valoir que « [l]es actes de confédération n'ont pas mis un terme aux cultures juridiques et politiques de longue date des anciennes colonies et imposé une culture juridique et politique uniforme, mais ils ont plutôt reconnu et permis la poursuite de leurs cultures constitutionnelles au sein d'une fédération diversifiée à laquelle chacune des provinces avait consenti » (1994, p. 84-85; traduction libre).

La position de Tully a été profondément inspirée par les écrits des membres d'une école de pensée ancrée dans le **pluralisme juridique** qui a été clairement influencée par des juristes tels que les juges Thomas-Jean-Jacques Loranger et P.B. Mignault. Le juge Loranger a résumé dans ses célèbres *Lettres sur la Constitution de 1883* son interprétation du pacte confédératif qui a ensuite été développée par Mignault⁶. Voici ce que Mignault avait à dire à propos des notions de **souveraineté partagée, divisée et commune** :

Nous avons dit que les parties contractantes [les gouvernements fédéral et provinciaux] partagent leur souveraineté et créent, grâce à des concessions communes et réciproques, un nouveau pouvoir qui les incorpore sans les absorber. Nous devons tirer une conclusion essentielle de cette situation. Chaque État ou province conserve sa propre existence et les pouvoirs qu'il ou elle n'a pas cédés au gouvernement central. La province n'est pas subordonnée au gouvernement central pas plus que ce dernier n'est subordonné à la province. Il y a égalité absolue et une souveraineté commune ; chaque gouvernement est souverain dans sa propre juridiction et dans les limites de sa sphère de pouvoir⁷.

Michael Burgess et moi-même avons actualisé certains de ces idéaux fédéraux dans *Federal*

Democracies (Burgess et Gagnon, 2010) et Burgess a poursuivi ce travail dans un récent et influent ouvrage intitulé *In Search of the Federal Spirit* (2012).

Il convient de souligner que cette conception fondée sur le pluralisme juridique a été fréquemment réitérée et modernisée par les représentants québécois dans le cadre de différentes commissions au fil des années. La commission Tremblay (1953-1956) et la commission Bélanger-Campeau (1990-1992), qui tentaient de répondre aux problèmes de la place du Québec à l'intérieur ou à l'extérieur du Canada ainsi qu'à celui de la centralisation des pouvoirs dans la fédération, de même que diverses négociations constitutionnelles entre Ottawa et les provinces en sont quelques exemples.

Ainsi, l'image voulant que le Canada constitue un pacte entre deux peuples fondateurs a continué à être utilisée par des représentants du gouvernement québécois d'une manière constante depuis la Confédération. Au fil des années cependant, et en particulier à la suite du rapatriement de la *Loi constitutionnelle de 1982* de la Grande-Bretagne, la vision binationale a perdu du terrain dans le reste du Canada (ROC, *Rest of Canada*). Cela résulte en bonne partie du fait que le gouvernement central ait cherché à parler au nom de tous les Canadiens en tant que seul gouvernement national et à imposer son autorité politique aux États provinciaux. Le recul de la vision binationale à la fin des années 1960 est également attribuable au schisme entre, d'un côté, le gouvernement et le peuple québécois et, de l'autre, les communautés francophones évoluant en contexte minoritaire au sein du ROC⁸. Il s'agit là d'un enjeu que les politologues

6. Pour une analyse en profondeur de ces *Lettres* rédigées par Loranger, se référer à la Commission royale sur les peuples autochtones (1993).

7. P.B. Mignault cité dans Ramsay Cook (1969, p. 66; traduction libre).

8. Au sujet de la thèse de la rupture, voir Marcel Martel (2003, p. 129-145) et Anne-Andrée Deneault (2013).

aussi bien que les historiens négligent d'analyser depuis trop longtemps dans leurs recherches.

Pour conclure cette section, rappelons qu'au fil du temps et en particulier depuis le début de la Révolution tranquille, soit des années 1960 jusqu'au rapatriement de la Constitution en 1982, les Canadiens tout comme les Québécois ont eu tendance à employer la notion de dualisme pour décrire l'expérience canadienne (Wade et Falardeau, 1960). Cependant, en procédant au rapatriement de la Constitution et à l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, Ottawa a imposé sa vision voulant que le Québec doive être considéré comme une province au même titre que n'importe quelle autre. Cela a représenté un revers majeur pour les défenseurs du projet politique selon lequel le Canada constitue une communauté politique binationale.

POINTS CLÉS

- > Le Québec est conçu comme l'une des deux nations fondatrices du Canada.
- > La division des pouvoirs en 1867 permettait au Québec de conserver, de manière exclusive, la mainmise sur les secteurs lui permettant de préserver sa culture, soit le droit civil, l'éducation, la culture, la langue et les politiques sociales.
- > Avec la Confédération, le Québec a consenti à concéder certains de ses pouvoirs au gouvernement fédéral nouvellement constitué.
- > L'image d'un Canada fondé par deux peuples libres et égaux, ou dualisme, a été utilisée principalement par les francophones, et est encore utilisée de nos jours au Québec pour décrire la dynamique politique canadienne.
- > Le recul de la vision binationale résulte en bonne partie du fait que le gouvernement central a cherché à devenir le seul

gouvernement national et du schisme entre les communautés francophones minoritaires et celle, majoritaire, du Québec.

3. UNE PROVINCE-ÉTAT

Pendant plusieurs décennies, il était reconnu que le Québec ne formait pas une province comme les autres par la plupart des chercheurs en politique québécoise et en politique provinciale. Ceci dit, le Québec a été à la tête des luttes politiques pour faire respecter les droits des provinces face à Ottawa depuis les tout débuts de sa création. En toute justice pour les autres provinces, le Québec n'a jamais été seul dans cette bataille. Il a été accompagné par divers partenaires provinciaux à différents moments de l'histoire, bien qu'au cours des dernières décennies ce soient l'Alberta et Terre-Neuve-et-Labrador qui la plupart du temps aient joint le Québec au front pour défendre les droits et l'autonomie des provinces au sein de la fédération canadienne.

Keith Brownsey et Michael Howlett ont introduit la notion de « *province state* » pour décrire les provinces du Canada, puisqu'

elles se qualifient comme des États. Non seulement sont-elles constitutionnellement habilitées à prendre des décisions contraignantes à l'endroit de leurs habitants, mais elles sont façonnées et définies précisément par les dispositions constitutionnelles qui leur confèrent leur autorité autant qu'elles le sont par leurs structures de classe internes et leurs relations économiques extérieures (2009, p. 14 ; traduction libre).

Ces auteurs ont fait une remarque intéressante voulant que les provinces et territoires canadiens partagent des caractéristiques institutionnelles importantes qui correspondent au pouvoir d'un

État. Cependant, ils omettent de reconnaître le fait que le Québec est le seul membre de la fédération qui puisse véritablement être décrit comme une province-État. En effet, le principal centre d'intérêt d'un État est d'ordre international et, contrairement aux autres provinces, le Québec joue un rôle de premier plan au sein de la francophonie, de même qu'il aspire à être un chef de file parmi les nations minoritaires dans le monde qui cherchent toutes à se voir conférer un statut politique plus important.

Il existe un courant important dans la littérature en science politique qui insiste sur le rôle déterminant du Québec comme champion historique des droits provinciaux. Bien que cette histoire soit généralement bien connue chez les Canadiens anglophones, elle doit être soulignée ici étant donné son influence dans la défense de l'autonomie provinciale et de la non-subordination des pouvoirs des gouvernements – deux aspects clés du fédéralisme.

La Confédération de 1867 incarne une défense sans équivoque des droits des provinces puisque la Constitution confirmait que les pouvoirs seraient partagés entre un État central et des États provinciaux qui seraient tous imputables auprès de leur population au regard de leur sphère de compétence respective et principalement exclusive. Une convention s'est développée selon laquelle l'AANB octroyait à la fois aux gouvernements central et provinciaux des compétences exclusives dans les domaines qui s'avéraient essentiels à leurs intérêts particuliers. Cette interprétation ressort clairement des *Résolutions de Québec* de 1864 (connues également sous le nom de *Projet de Confédération*). Les Québécois ont à cœur cette façon d'interpréter la Confédération et demandent depuis ce temps que l'esprit de 1867 soit respecté par ses partenaires, traduit dans des institutions politiques appropriées et reflété dans les relations de pouvoir.

La description la plus élaborée de l'idée que le Canada constitue un pacte entre des provinces a été offerte par le juge Loranger, l'un des juristes les plus influents du Québec, qui a publié une série de textes constitutionnels en 1883, lesquels ont eu un effet durable sur la jurisprudence canadienne. Leurs échos les plus récents se trouvent dans les rapports déposés par la Commission royale sur les peuples autochtones en 1993 et 1995. Les postulats de départ de l'explication des droits des provinces de Loranger sont de trois ordres :

La Confédération canadienne est la résultante d'un pacte entre les provinces (colonies britanniques) et le Parlement impérial de l'époque britannique.

Les provinces adhèrent au pacte fédératif avec leurs identités propres, leurs anciennes constitutions, leurs pouvoirs législatifs dont elles acceptent de se départir partiellement en faveur du gouvernement central, qui en usera dans l'intérêt commun des provinces, tout en conservant le droit de jouir du plein exercice des pouvoirs non cédés, suivant leurs anciennes constitutions et suivant certaines modifications formelles explicitées dans le pacte fédératif.

Les pouvoirs des provinces sont le résidu de pouvoirs antérieurs à la confédération et en aucune façon ils ne doivent être vus comme des pouvoirs conférés par l'instance fédérale. Le gouvernement fédéral est la création des provinces, le résultat de leur association et du pacte qu'elles ont conclu (Canada, Commission royale sur les peuples autochtones, 1993, p. 22-23).

Cette interprétation a jeté les bases d'une école de pensée appuyant les droits des provinces et l'autonomie provinciale qui a exercé une grande influence au Québec et dans certaines autres provinces au fil des années. Il est particulièrement intéressant de noter qu'au Québec l'explication de Loranger n'a pratiquement pas été contestée. En revanche, de nombreux

décideurs politiques au sein du ROC et des fédéralistes centralisateurs ont en général rejeté cette conception et plutôt fait valoir que les provinces ont tout simplement été créées par le gouvernement central et lui sont donc subordonnées. Par moments, ce désaccord fondamental a engendré une relation tendue entre certaines provinces et le gouvernement central, comme l'illustrent les conflits acrimonieux entre l'Ontario et Ottawa à partir des années 1870 jusqu'aux années 1940.

Avant la Seconde Guerre mondiale, les chefs du Parti libéral du Canada, tels que Wilfrid Laurier et Mackenzie King, étaient enclins à appuyer les droits des provinces pourvu qu'ils n'affaiblissent pas le leadership politique et l'autorité d'Ottawa. Toutefois, cette défense des droits provinciaux au fédéral a décliné après la Deuxième Guerre mondiale alors qu'une succession de premiers ministres (surtout libéraux) ont cherché à investir le gouvernement central à Ottawa avec une position de pouvoir dominante au sein de la fédération. Cela a particulièrement été le cas sous la gouverne de Pierre Trudeau (qui a renié ses écrits de jeunesse sur le fédéralisme) et de Jean Chrétien.

Le rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels en 1956 (la commission Tremblay) a été inspiré par la doctrine Loranger. Dans ce rapport, l'accent était mis sur les concepts de **subsidiarité**, d'autonomie provinciale (juridique et fiscale) et de coordination entre les ordres de gouvernement (Rocher, 2009, p. 81-131). Autonomie et coordination devaient aller de pair sans quoi l'esprit fédéral ne se ferait pas réellement sentir. Sur cette base, il était possible (et il s'agissait peut-être même d'un devoir) pour un État membre de la fédération de refuser l'aide du gouvernement central afin d'exercer pleinement ses responsabilités comme convenu dans l'acte fondateur de 1867. À cet égard, le jeune Pierre Trudeau

soutenait le premier ministre Duplessis quand ce dernier avait refusé en 1952 l'octroi de financement directement aux universités de la part du gouvernement central⁹. Partant du principe de subsidiarité et influencé par la **doctrine sociale de l'Église** catholique, le rapport Tremblay faisait valoir que les autorités fédérales ne devaient pas chercher à exercer des compétences que les autorités provinciales pouvaient exercer plus efficacement. Le rapport énonçait :

[S]eul le fédéralisme, comme système politique, peut permettre à deux cultures de vivre en paix et de se développer côte à côte dans un même État – et c'est la raison véritable de la forme fédérative de l'État canadien [...] pas de fédéralisme sans autonomie des parties constituantes de l'État et pas de souveraineté des divers gouvernements sans autonomie fiscale et financière (commission Tremblay, 1956, p. 302-303 et 292).

Le rapport Tremblay a apporté un appui philosophique supplémentaire aux arguments antérieurs de Loranger. C'est cette assise historique et philosophique qui a rendu la position constitutionnelle du Québec aussi forte et durable, au point où les Premières Nations ont élaboré leurs arguments sur cette base pour faire avancer leurs revendications d'autonomie gouvernementale, tout comme l'ont fait des provinces comme l'Alberta et Terre-Neuve lorsqu'elles ont cherché à défendre leur autonomie provinciale.

La Révolution tranquille poursuivait des ambitions autonomistes similaires pour le Québec tout en les amenant bien plus loin qu'à tout autre moment auparavant (Gagnon et Montcalm, 1990). Cette approche, connue sous le nom de doctrine Gérin-Lajoie, du nom du premier titulaire du ministère de l'Éducation, Paul Gérin-Lajoie, prônait le déploiement des

9. Les octrois fédéraux aux universités, *Cité libre*, n° 16, p. 9-13 et 28-31 février 1957.

compétences provinciales au-delà des frontières du Canada, c'est-à-dire que toute compétence provinciale pourrait être exercée vis-à-vis d'autres provinces ou États-nations tant que le Québec (ou tout autre État provincial) était prêt à assumer ses pouvoirs souverains dans des domaines de compétences provinciales exclusives (Paquin, 2005).

La doctrine Gérin-Lajoie tentait de consolider le rôle du Québec comme État-province en donnant de la substance et un sens à son statut particulier au sein de la Confédération. Cette doctrine a été élaborée vers la fin du deuxième gouvernement Lesage et a été actualisée à différents moments critiques sous les gouvernements québécois successifs, qu'ils soient d'orientation libérale, sous les premiers ministres Robert Bourassa et Jean Charest, ou à tendance sociale-démocrate, sous René Lévesque et Pauline Marois.

La doctrine Gérin-Lajoie reste à ce jour une position constitutionnelle unanimement acceptée par les acteurs politiques clés du Québec et confirme l'intention de ce dernier de jouer un rôle central au sein de la Confédération. La décision de Brian Mulroney d'accorder au Québec le statut de gouvernement participant au sein de la francophonie à partir de 1985 a été inspirée par le respect qu'il avait pour la doctrine Gérin-Lajoie. On peut faire une remarque semblable au regard de la décision de la part de Stephen Harper de permettre au Québec de jouer un rôle important au sein de la délégation canadienne à l'UNESCO à partir de 2006.

Le Québec a été (et continue d'être) à la tête des luttes pour défendre les droits des provinces, pour empêcher Ottawa de s'immiscer dans des champs de compétence provinciale et pour faire cesser de tels empiétements dans les domaines où ils se sont déjà produits. Le leadership assumé par le Québec dans la mise sur pied du Conseil de la fédération en 2003, grâce en grande

partie à la détermination de l'ancien ministre québécois des Affaires intergouvernementales, Benoît Pelletier, en offre le meilleur exemple. Au cours de son mandat, ce ministre a continué de promouvoir la notion d'autonomie provinciale et l'a rendue acceptable aux yeux de chefs de gouvernement de plusieurs autres provinces. Voici un extrait d'un important discours qu'il a livré à des dizaines de rencontres au pays durant les années qui ont suivi l'élection du premier gouvernement Charest en 2003.

La formule fédérale, dans ce qu'elle a d'universel, implique l'existence de deux ordres de gouvernement, chacun étant souverain dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles. Cependant, certaines conditions doivent être remplies afin qu'une fédération, quelle qu'elle soit, puisse fonctionner et évoluer sainement :

1. Il doit y avoir un partage équilibré des compétences entre les deux ordres de gouvernement.
2. Chaque ordre de gouvernement doit disposer des ressources fiscales lui permettant d'assumer pleinement et adéquatement ses responsabilités, de sorte qu'aucun ne se trouve en position de dépendance financière par rapport à l'autre.
3. Les provinces doivent avoir la possibilité de s'exprimer au sujet de la gouverne de la fédération et exercer une certaine influence sur le processus législatif fédéral. Cela peut se réaliser, par exemple, par une seconde chambre du Parlement fédéral à l'action effective, ou par une institution équivalente où les provinces pourraient faire valoir leur point de vue et influencer ainsi, de façon réelle et positive, l'avenir de notre fédération.
4. Des mécanismes efficaces doivent être instaurés afin de favoriser la concertation

intergouvernementale dans des secteurs où la convergence s'impose entre des intérêts *a priori* divergents¹⁰.

Le Québec a fait avancer la cause des droits des provinces par différents moyens depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Mentionnons au passage quelques luttes constitutionnelles et politiques qui ont eu lieu depuis lors : en matière fiscale, le Québec s'est battu pour reprendre le contrôle sur les accords d'utilisation de l'espace fiscal d'après-guerre et pour élargir ses pouvoirs fiscaux ; sur le front constitutionnel, le Québec a soutenu l'idée d'accorder à toutes les provinces un droit de veto sur des modifications constitutionnelles à différentes occasions (avec la formule d'amendement Fulton/Favreau en 1966 et à nouveau à la Conférence sur le rapatriement en novembre 1981) ; sur le plan social, le Québec a insisté pour que chacune des provinces puisse exercer son droit de retrait avec pleine compensation d'un programme national qui relevait d'une compétence provinciale.

POINTS CLÉS

- > Le Québec, avec l'Alberta et Terre-Neuve, a été à la tête des luttes pour faire respecter les droits et l'autonomie des États membres de la fédération canadienne.
- > Le Québec est le seul membre de la fédération qui peut véritablement être décrit comme une province-État puisqu'il est le seul qui soit aussi actif dans ses relations internationales.

10. Pelletier, Benoît (2004). « L'état de notre fédération : la perspective du Québec », allocution prononcée par monsieur Benoît Pelletier, ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes et aux Affaires autochtones du Québec, dans le cadre d'un déjeuner organisé par la Canada West Foundation, 24 mars 2004, <http://www.saic.gouv.qc.ca/centre_de_presse/discours/2004/saic_dis20040324.htm>.

- > La Confédération de 1867 incarne une défense des droits provinciaux en précisant que les pouvoirs seraient partagés entre un État fédéral et des États provinciaux selon le principe de la suprématie parlementaire de chaque ordre de gouvernement.
- > Depuis la Seconde Guerre mondiale, une succession de premiers ministres (surtout libéraux) ont miné l'esprit fédéral de 1867 en enclenchant une stratégie d'édification nationale autour de l'État fédéral.
- > La commission Tremblay a été mise en place par l'État du Québec pour répondre aux aspirations centralisatrices d'Ottawa. Son rapport mettait l'accent sur les concepts d'autonomie provinciale, de coordination entre les ordres de gouvernement et de subsidiarité.

4. UNE SOCIÉTÉ DISTINCTE

Au début des années 1980, le constitutionnaliste Gil Rémillard (qui est par la suite devenu ministre des Affaires intergouvernementales du Québec) a décrit l'AANB comme « un pacte constitutionnel qui permettrait [aux Canadiens français] de s'affirmer comme peuple distinct sur un pied d'égalité avec la majorité anglophone¹¹ ». Par société distincte (et peuple distinct), les personnalités politiques ainsi que les intellectuels souhaitaient évoquer l'idée que le Québec possède une culture particulière en Amérique du Nord : une culture qui a été façonnée par sa langue française, son héritage catholique, sa tradition civiliste et ses institutions parlementaires britanniques. Au fil des années, la notion de société distincte s'est transformée et réfère

11. Gil Rémillard (1980, p. 112), également cité dans Brian O'Neal (1995, p. 3).

aujourd'hui à un engagement profond à l'égard de politiques publiques fondées sur une solidarité sociale marquée dans les domaines de l'éducation, de la culture, des services de garde, du tiers secteur ou de l'économie sociale ainsi que du développement régional et des politiques fiscales progressives.

Des notions telles qu'un « statut particulier » pour le Québec ou voulant que le Québec forme une « société distincte » ont souvent suscité de la méfiance chez certains qui y voyaient un terrain glissant pouvant mener à la sécession du Québec. Pierre Trudeau était fortement déterminé à miner le concept de société distincte au cours de ses mandats comme premier ministre du Canada (1968-1979, 1980-1984). Toutefois, l'historien Ramsay Cook nous rappelle que l'idée que le Québec constitue une société distincte était présente au Canada depuis les tout débuts de la Confédération. Il convient cependant de préciser que le recours à cette notion n'a été popularisé qu'au cours de la deuxième moitié du xx^e siècle. À titre d'exemple, Cook écrit :

L'article 94 reconnaissait que le droit civil québécois est distinct et, si l'intention qui est formulée dans cette disposition avait été respectée (« l'uniformité de toutes [...] les lois relatives à la propriété et aux droits civils » dans toutes les provinces à l'exception du Québec), le Québec aurait eu un « statut particulier » en ce domaine. De plus, la spécificité du Québec a été reconnue dans l'article 133 qui, pour la première fois, a non seulement fait du français une langue officielle au Canada, mais a également fait du Québec une province bilingue, la seule parmi les provinces d'origine (Cook, 1989, p. 149-150 ; traduction libre).

Autrement dit, l'identité distincte du Québec constituait un élément fondamental de l'AANB de 1867 et, comme nous le rappellent les auteurs du rapport *Partenaires au sein de la Confédération* publié par la commission Erasmus-Dussault sur les peuples autochtones,

« [L]e caractère distinct du régime québécois de droit civil se reflète dans une disposition qui habilite le Parlement du Canada à adopter des mesures visant à uniformiser les lois dans toutes les provinces fédérées, à l'exception du Québec, ce qui constitue en même temps la reconnaissance d'un élément d'asymétrie dans la Confédération » (Canada, Commission royale sur les peuples autochtones, 1993, p. 25).

La notion de société distincte est entrée dans les milieux politiques à la fin des années 1950 dans la foulée de la commission Tremblay (évoquée précédemment) alors que les partis politiques provinciaux québécois tentaient de déterminer le meilleur moyen d'affirmer la place du Québec au sein de la fédération canadienne. Intellectuels et politiciens québécois se sont mobilisés pour faire comprendre aux autres partenaires de la fédération canadienne que le Québec avait besoin d'outils spécifiques pour protéger les institutions, les valeurs et la culture qui rendaient le Québec aussi unique en Amérique du Nord.

Au fil des années, la notion de société distincte a été interprétée de multiples façons par des forces politiques rivales : comme un concept dangereux qui pourrait conduire à l'éclatement du Canada, comme une façon d'accroître un ensemble de privilèges ou, à l'opposé, comme une stratégie politique qui ne permettait que des changements accessoires ne pouvant répondre d'aucune façon aux revendications politiques du Québec. Autrement dit, le concept a été disqualifié à la fois par les nationalistes canadiens et par les nationalistes québécois pour des raisons opposées contribuant à discréditer fortement l'idée au sein des deux principales communautés linguistiques.

Certains efforts ont été déployés au fil des années pour sensibiliser les Canadiens à la présence de la société distincte que forme le Québec. Il convient de souligner ici deux

initiatives d'Ottawa : celle du Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution (en particulier en raison de son rapport minoritaire en 1972) et celle du Groupe de travail sur l'unité canadienne connue sous le nom de commission Pepin-Robarts.

Au moment où le rapport de la commission B-B a été déposé en 1968, Ottawa a décidé de convoquer une conférence fédérale-provinciale avec l'objectif de moderniser la Constitution. Ottawa a également mis sur pied le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution pour évaluer d'éventuelles modifications. Ce comité a déposé son rapport en mars 1972. Ce qui importe à cet égard n'est pas tellement le rapport principal, mais bien le rapport minoritaire qui a été signé par les députés Pierre De Bané et Martial Asselin. Tous deux s'opposaient au rapport principal, car il ne mentionnait pas que le Québec constitue une société distincte au sein du Canada. Voici ce que les députés ont écrit : « Il n'en reste pas moins [...] que la société québécoise forme une entité distincte, et que, graduellement, elle comprend que son plein épanouissement exige une latitude et la présence de conditions psychologiques qui lui font actuellement défaut » (De Bané et Asselin, 1972, p. 8)¹². Les deux auteurs critiquaient également sévèrement le rapport principal (et la Constitution canadienne) parce qu'« entièrement ignorant[s] de l'existence d'une société québécoise distincte. [Or] [c]ette lacune a des conséquences concrètes » (De Bané et Asselin, 1972, p. 10). Enfin, il convient de signaler que ce rapport minoritaire a été froidement accueilli à Ottawa et qu'en fait la plupart des députés ont choisi de l'ignorer. Néanmoins, avec le recul, on peut affirmer qu'Asselin et

De Bané avaient clairement identifié une lacune fondamentale de la Constitution canadienne.

À la suite de l'élection du gouvernement du Parti québécois au Québec, en novembre 1976, le gouvernement central a mis sur pied un groupe de travail sur l'unité canadienne qui allait mettre en avant les concepts de régionalisme et de dualisme. Les membres de ce groupe de travail ont abondamment écrit sur le fait que le Québec constitue une société distincte, en soulignant que « [l]e Québec est différent et devrait détenir les pouvoirs nécessaires à la préservation et au développement de son caractère distinct au sein d'un Canada viable. Toute solution politique qui ne répondrait pas à cette attente signifierait l'éclatement du Canada » (Groupe de travail sur l'unité canadienne, 1979, p. 92). Les politiques linguistiques ont particulièrement retenu l'attention du Groupe de travail, qui a donné son appui aux politiques publiques du gouvernement québécois, à savoir la loi 101, approuvant les efforts du gouvernement provincial et de la nation québécoise pour assurer la prédominance de la langue et de la culture françaises au Québec. Cette position était diamétralement opposée à celle adoptée par le Parti libéral du Canada depuis l'élection de Pierre Trudeau comme chef du parti en 1968.

Les membres du Groupe de travail sur l'unité canadienne craignaient que leur rapport puisse être perçu comme un encouragement à l'égard du développement du fédéralisme asymétrique. Afin d'éviter cela, ils ont recommandé d'accorder à toutes les provinces la possibilité d'agir dans les mêmes champs de compétence, pour éviter de nourrir de l'opposition dans les autres régions du pays. Ils ont suggéré d'octroyer à chacune des provinces les pouvoirs réclamés par le Québec pour préserver sa culture et son patrimoine (Gagnon, 2002, p. 105-120). Aucun de ces pouvoirs n'a jamais été prévu de manière à assurer à Ottawa une marge de manœuvre

12. La Chambre des communes a refusé d'accepter le dépôt officiel du rapport minoritaire.

dans ses négociations avec les provinces. Cette approche visant à accorder le statut de société distincte au Québec – dans les faits, il s'agissait pour le Groupe de travail d'offrir un statut similaire à toutes les provinces – le rendrait beaucoup moins significatif politiquement. L'objectif d'Ottawa était d'admettre l'idée que chacune des provinces constituait une société distincte, imposant ainsi un cadre politique d'égalité individuelle et provinciale qui pourrait somme toute être acceptable au sein du ROC, mais qui entraînait en conflit avec la vision que le Québec avait de sa place au sein du Canada.

Néanmoins, la notion de société distincte a acquis une certaine notoriété au Québec dans le camp fédéraliste en particulier, parce qu'elle était perçue comme une position minimale afin de préserver l'unité canadienne et de répondre à la revendication d'autodétermination du Québec. Le concept est omniprésent dans le *Livre beige* de 1980 du chef libéral provincial, Claude Ryan, pour promouvoir la cause fédéraliste au Québec à l'époque du premier référendum sur la souveraineté du Québec. Les libéraux fédéraux, bien qu'ils n'aient jamais été tout à fait à l'aise avec l'idée, ont stratégiquement convenu avec leurs alliés politiques québécois de ne pas faire connaître leur désaccord en raison du référendum prévu pour le mois de mai 1980. Par la suite, la « société distincte » est devenue un cri de ralliement pour convaincre les Québécois d'appuyer l'accord du lac Meech (1987-1990) négocié avec les provinces par le premier ministre Brian Mulroney et qui était destiné à ramener le Québec dans le giron fédéral à la suite de son rejet de la Constitution de 1982. Bien qu'au parlement tous les partis aient voté en faveur de l'adoption de l'accord, les libéraux fédéraux, sous la gouverne de John Turner, étaient divisés sur son bien-fondé, quoique le caucus l'ait finalement appuyé. En outre, l'ancien premier ministre Pierre Trudeau a catalysé l'opposition en faisant

valoir que la reconnaissance du Québec comme société distincte allait encourager les aspirations séparatistes et lui accorder des privilèges particuliers qui porteraient atteinte au principe d'égalité des provinces.

Bien que l'échec de l'accord du lac Meech ait fait en sorte que le concept de société distincte ne soit pas enchâssé dans la Constitution, il a été utilisé par le gouvernement Mulroney pour moderniser un accord intergouvernemental sur l'immigration entre le Québec et Ottawa et, ultérieurement, à la suite du deuxième référendum au Québec en 1995, par les libéraux de Jean Chrétien, lorsqu'une motion a été adoptée à la Chambre des communes affirmant que le Québec forme, au sein du Canada, une société distincte¹³. Depuis lors, la notion de société distincte, autrefois l'objet de vives contestations, a reçu étonnamment peu d'attention, en particulier au Québec où d'autres idées ou visions l'ont remplacée, notamment la notion politique que le Québec constitue une démocratie multinationale.

POINTS CLÉS

- > Le concept de société distincte fait référence au fait que le Québec possède une culture particulière en Amérique du Nord. Cette culture a été façonnée par sa langue française, son héritage catholique, sa tradition civiliste et ses institutions parlementaires britanniques.
- > La notion de société distincte réfère aujourd'hui à un engagement profond à l'égard de politiques publiques fondées sur une solidarité sociale marquée dans les

.....

13. La plupart des analystes politiques et des juristes estimaient qu'une telle reconnaissance était insuffisante, car elle n'était pas enchâssée dans la *Loi constitutionnelle de 1982*. Pour une telle analyse, voir Gérald Beaudoin (1996), <<http://archives.vigile.net/pol/fed/beaudoinsecession.html>>.

domaines de l'éducation, de la culture, des services de garde, du tiers secteur, de l'économie sociale, du développement régional et des politiques fiscales.

- > L'idée que le Québec constitue une société distincte était présente au Canada depuis les tout débuts de la Confédération.
- > Ottawa a cherché à imposer l'idée que chacune des provinces constituait une société distincte, imposant ainsi un cadre politique d'égalité individuelle et provinciale qui entrainait en conflit avec la vision que le Québec avait de sa place au sein du Canada.
- > De nos jours, la notion de société distincte a reçu peu d'attention, en particulier au Québec où une autre vision l'a remplacée, celle du Québec comme démocratie multinationale.

5. UNE DÉMOCRATIE MULTINATIONALE

Pour compléter notre esquisse politique du Québec, examinons l'image voulant qu'il constitue une démocratie multinationale. Il s'agit de celle qui, selon moi, reflète le mieux la vision des citoyens québécois à ce moment de l'histoire. Au moins quatre éléments donnent corps et substance à cette forme émergente d'association politique. Je suis à cet égard particulièrement influencé par le travail de pionnier effectué par James Tully sur le sujet¹⁴.

Premièrement, une démocratie multinationale compte plus d'une nation. Les membres de ces nations ont, à tout le moins, le droit d'exercer une autodétermination interne et de s'engager

dans des délibérations et des négociations continues en vue de développer des relations entre partenaires fondées sur une confiance mutuelle et conditionnelle. Libres aux représentants de ces nations constituantes de rechercher une reconnaissance au sein des instances internationales. Michael Keating fait ressortir qu'une autodétermination de cette nature ne conduit pas nécessairement à la sécession politique. Selon Keating, il n'y a « aucune raison logique pour laquelle l'autodétermination devrait être associée au statut d'État, hormis les dogmes rigides du discours au sujet de la souveraineté [...] Une autre façon d'envisager l'autodétermination est de la concevoir comme le droit de négocier sa position au sein d'un État et de l'ordre supranational, sans nécessairement créer un État distinct » (2001, p. 10 ; traduction libre). Je reviendrai sur ce deuxième aspect plus loin.

Nous sommes bien loin du modèle west-phalien classique qui conçoit les États comme un *demos* unique au sein duquel « les minorités internes, infranationales, cherchent à obtenir des droits collectifs [plutôt que] des sociétés de deux nations ou plus, qui se chevauchent souvent et dont le statut est plus ou moins égal » (Tully, 2001, p. 3 ; traduction libre).

Deuxièmement, les démocraties fédérales multinationales se caractérisent par le fait que chacune des nations au sein de la fédération forme une société pluraliste. Tel est le cas du Québec. Une illustration concrète de cela a eu lieu en 1985 lorsque l'Assemblée nationale du Québec a adopté une résolution reconnaissant l'existence des nations abénaquise, algonquine, attikamek, crie, huronne, micmaque, mohawk, montagnaise, naskapie et inuite¹⁵ (une onzième

14. En complément, il est possible de consulter une importante collection d'essais publiés par Michael C. van Der Walt Van Praage et Onoo Seroo (1999), <<http://www.unpo.org/downloads/IMPLEMENTATION%20OF%20THE%20RIGHT%20TO%20SELF.pdf>>.

15. Pour une analyse en profondeur de l'évolution de la politique québécoise au sujet des enjeux autochtones, se référer à Éric Gourdeau (1993, p. 349-371).

nation, malécite, a été reconnue en 1989). Dans le cadre de cette interprétation voulant que le Québec soit une société pluraliste, Tully va jusqu'à affirmer qu'en pareil contexte « [l]es juridictions, les modes de participation et de représentation et les identités nationales et multinationales des citoyens se recoupent et font l'objet de négociations » (2001, p. 3 ; traduction libre).

Troisièmement, les démocraties multinationales adoptent les principes de la démocratie constitutionnelle qui remettent en question la norme d'un cadre démocratique fondé sur une seule nation. À ce titre, cette « association multinationale repose sur leur adhésion [celle de chacune des nations] aux valeurs, aux principes et aux droits juridiques et politiques de la démocratie constitutionnelle et du droit international » (Tully, 2001, p. 3 ; traduction libre).

Quatrièmement, les démocraties multinationales se doivent de développer des institutions qui mettent en contact permanent les membres et les représentants des différentes nations tout en encourageant les échanges politiques. Dans le cas du Québec, l'approche politique et les politiques publiques en matière d'interculturalisme (la réponse québécoise au multiculturalisme) peuvent être considérées comme une expression manifeste de cette volonté de concevoir un système politique fondé sur l'interrelation entre partenaires sociétaux.

Jusqu'à présent, les principaux partis politiques québécois n'ont pas été prompts à promouvoir un renforcement du pouvoir des nations amérindiennes et inuites de la province. L'Assemblée nationale du Québec a sans doute été un chef de file pour identifier les perspectives de développement économique et social du Nord du Québec, un territoire traditionnellement occupé par de nombreuses Premières Nations, mais il reste encore beaucoup à faire pour éradiquer l'héritage colonial qui a longtemps dominé

la relation entre le Québec et les Premières Nations. Denys Delâge nous rappelle avec justesse que « les leaders autochtones actuels sont davantage prêts à réclamer des droits qu'à remettre globalement en question le système colonial dans lequel les Premières Nations sont inscrites. [...] Ils échapperont de la sorte à l'héritage colonial de la tutelle et de l'incapacité d'accès à la pleine citoyenneté » (2000, p. 228). La poursuite sérieuse de tels objectifs contribuerait sans doute à rapprocher les Québécois de toutes les origines et de toutes les couches de la société dans l'optique de construire un monde meilleur et plus juste que tous pourraient partager.

Enfin, je dois préciser que, si le Québec devait éventuellement se séparer du Canada, il devrait reconnaître une nouvelle nation : les Québécois anglophones. Pour le moment, toutefois, cette communauté s'identifie fortement à la majorité canadienne et, ce faisant, ne se perçoit pas – et n'est pas perçue de l'extérieur – comme constituant une nation minoritaire au sein du Québec.

POINTS CLÉS

- > L'image voulant que le Québec constitue une démocratie multinationale reflète le mieux la vision des citoyens québécois à ce moment-ci de l'histoire.
- > Une démocratie multinationale compte plus d'une nation. Les membres de ces nations ont le droit d'exercer une autodétermination interne et de s'engager dans des délibérations continues en vue de développer des relations entre partenaires égaux.
- > Les démocraties fédérales multinationales se caractérisent par le fait que chacune des nations au sein de la fédération forme une société pluraliste.
- > Les démocraties multinationales adoptent les principes de la démocratie constitutionnelle qui remettent en question la norme

d'un cadre démocratique fondé sur une seule nation.

- > Les démocraties multinationales se doivent de créer des institutions qui mettent en contact permanent les membres et les représentants des différentes nations tout en encourageant les échanges politiques.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, j'ai analysé cinq visages qui sont utilisés pour dépeindre le Québec, à savoir une nationalité politique, une nation fondatrice, un État-province, une société distincte et une démocratie multinationale. Chacun de ces visages tend à proposer et à promouvoir différentes caractéristiques et suggère une vision unique avec des systèmes de pensée particuliers.

En outre, ces différents portraits du Québec suggèrent différentes interprétations des relations de pouvoir. Le recours à ces images n'est pas insignifiant, comme nous le rappelait E.E. Schattschneider qui faisait valoir que

la définition d'options [lire « visages »] est l'instrument suprême du pouvoir ; les adversaires

parviennent rarement à s'entendre sur la nature des enjeux parce que le pouvoir intervient dans le processus de définition. Celui qui détermine quel est l'objet de la politique dirige le pays parce que la définition des options revient à choisir les conflits et le choix des conflits confère le pouvoir (Schattschneider, 1960, p. 60 ; traduction libre).

Ainsi, le visage politique qui prévaut – la vision partagée par la communauté politique – fournit une orientation générale aux priorités politiques et aux dispositions convenables de partage du pouvoir.

Pour conclure et revenir au point soulevé par Richard Simeon en introduction, il est évident que la définition de concepts clés a des répercussions qui atteignent le cœur même de l'organisation sociétale et qui peuvent soudainement faire pencher l'équilibre politique, entraînant des conséquences potentiellement à long terme, comme nous l'ont rappelé les événements de 1982¹⁶ à l'époque du rapatriement et de l'instauration d'un nouvel ordre constitutionnel au Canada.

16. Pour un compte rendu analytique du rapatriement de la *Loi constitutionnelle de 1982*, voir François Rocher et Benoît Pelletier (dir.) (2013).

QUESTIONS

1. Que signifie le concept de société distincte ? Quelles ont été ses répercussions politiques dans l'histoire du Canada ?
2. Quel visage du Québec correspond le plus à la société québécoise d'aujourd'hui ? Pensez-vous que ce visage est le plus porteur politiquement pour le Québec en tant qu'État provincial cherchant à accroître son autonomie dans ses champs de compétence ?
3. La commission Tremblay était une réponse de quel gouvernement à quelle crise politique ? Quelles étaient les principales conclusions de son rapport ?
4. Quelle était la vision du Canada portée par George-Étienne Cartier ? Cette vision s'est-elle concrétisée ?

LECTURES SUGGÉRÉES

- Bickerton, J. et A.-G. Gagnon, dir. (2014). *Canadian Politics*, 6^e éd., Toronto, University of Toronto Press.
- Gagnon, A.-G. et R. Iacovino (2007). *De la nation à la multination : les rapports Québec-Canada*, Montréal, Boréal.
- Gagnon, A.-G. et J. Tully (dir.) (2001). *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LaSelva, S.V. (1996). *The Moral Foundations of Canadian Federalism : Paradoxes, Achievements, and Tragedies*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Mallory, J. (1965). « Five faces of Canadian federalism », dans P.-A. Crépeau et C.B. Macpherson (dir.), *The Future of Canadian Federalism*, Toronto, University of Toronto Press, p. 3-15.
- Martel, M. (2003). « Le débat de l'existence et de la disparition du Canada français : état des lieux », dans S. Langlois et J. Létourneau (dir.), *Aspects de la nouvelle francophonie canadienne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 129-145.
- Paquin, S. (dir.) (2006). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005). Le prolongement externe des compétences internes*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

GLOSSAIRE

COMITÉ JUDICIAIRE DU CONSEIL PRIVÉ : Tribunal d'appel de dernière instance pour le Canada jusqu'en 1949 alors que lui succéda la Cour suprême du Canada. Contrairement aux décisions de la Cour après 1949, les arrêts du Comité ont établi une jurisprudence favorisant une vision plus décentralisée de la fédération.

DOCTRINE SOCIALE DE L'ÉGLISE : Établie au tournant du xx^e siècle par la publication du *Rerum Novarum* du pape Léon XIII, cette philosophie valorisait le retour des corporations de métier, l'accès à la terre et l'autonomisation des communautés (relevant de la subsidiarité) dans le but de contrer les ravages de la deuxième révolution industrielle et la montée de mouvements politiques radicaux. Elle fut très présente au Québec dans la première moitié du xx^e siècle.

ENTITÉS INFRANATIONALES : Contrairement à un État membre d'une fédération, cette forme d'organisation d'une communauté politique donnée reçoit des pouvoirs limités et délégués d'un centre de pouvoir central qui jouit seul de la souveraineté. On peut penser à la relation entre les départements français et Paris.

ÉTATS MULTINATIONAUX : États où cohabitent plusieurs nations, ce qui mène souvent, mais non systématiquement, à divers accommodements politiques (fédéralisme, consociationalisme, etc.) entre ces nations pour les faire vivre ensemble de manière stable et mutuellement bénéfique.

NATION MINORITAIRE : Terme issu du droit international, notamment du Comité des droits de l'homme de l'ONU, qui fait référence à toute nation présente au sein d'un État où domine

(sur les plans politique, culturel, économique et démographique) une nation, celle-là majoritaire. Les nations minoritaires ont souvent été accommodées, mais ont aussi souvent été victimes de répressions de groupes majoritaires cherchant à préserver leurs privilèges. Ces nations réprimées peuvent alors, en droit international, invoquer leur droit à l'autodétermination interne ou externe.

NATION SANS ÉTAT : Nation minoritaire (par exemple les Premières Nations) qui ne jouit pas de la souveraineté (entière ou partagée) et que l'on trouve dans un État de type unitaire (qui tend à ne pas reconnaître la diversité nationale présente en son sein) ou fédéral.

NATION UNITAIRE : Groupe national qui jouit de la pleine souveraineté sur un État dit unitaire. Ce groupe ne conçoit et ne perçoit qu'une seule forme d'appartenance collective (aux dimensions politique, juridique et culturelle). Plutôt que de reconnaître la diversité, une nation unitaire tend généralement à favoriser des politiques d'assimilation insensibles aux différentes origines ethnoculturelles.

NATIONALITÉ POLITIQUE : Plutôt synonyme de citoyenneté, la nationalité politique signifie que l'appartenance collective des membres d'une communauté politique est déterminée par le partage et l'exercice d'un ensemble de droits politiques (p. ex. droit de vote) et juridiques (p. ex. citoyenneté). On l'oppose de manière réductrice à la nationalité culturelle, omettant ainsi que la nationalité politique s'exprime généralement dans une langue donnée et se fonde sur un partage important de normes et de valeurs relevant de la culture.

NIVEAUX DE GOUVERNEMENT (OU PALIERS DE GOUVERNEMENT) : Concept qui renvoie à une hiérarchisation des différentes entités politiques reflétant l'organisation d'un territoire où l'échelon suprême (l'État) jouit seul de la pleine souveraineté et d'une légitimité supérieure, où les entités inférieures (des administrations régionales ou locales) ne reçoivent que des pouvoirs prêtés et limités par l'État. Qualifie bien la relation entre les États provinciaux et les villes, mais est inapproprié lorsque vient le temps de décrire la relation entre Ottawa et les États provinciaux.

ORDRES DE GOUVERNEMENT : Au Canada, l'État central et les États provinciaux sont chacun souverains dans leurs champs de compétences exclusives et ils prennent appui sur des communautés précises. Donc, au concept « niveaux de gouvernement » (renvoyant à une hiérarchie entre un État et des niveaux administratifs inférieurs), on peut opposer celui d'« ordres de gouvernement » (signifiant la souveraineté propre à chacun des gouvernements).

PLURALISME JURIDIQUE : Cohabitation dans un État (p. ex. le Canada) de plusieurs traditions juridiques (française, britannique, autochtone, rabbinique, etc.) et de divers systèmes de normes (droit civil, *common law*, système traditionnel) appliqués par différentes institutions juridiques. Le pluralisme juridique, au Canada, est atténué par la hiérarchisation du système de justice, au sommet duquel trônent la Cour suprême du Canada et la Constitution du Canada, qui tendent à n'imposer qu'un seul système de normes à tendance individualiste libérale.

SOCIÉTÉ GLOBALE : Société dotée de toutes les dimensions (culturelle, identitaire, institutionnelle, économique, territoriale, démographique) nécessaires à l'existence d'une même communauté politique pouvant se suffire à elle-même, donc autonome. Le cas échéant, une telle société aspire souvent à ne former seule qu'un État nation doté de la pleine souveraineté.

SOUVERAINETÉ PARTAGÉE, DIVISÉE ET COMMUNE : Cette notion renvoie aux diverses façons dont les pouvoirs sont exercés par diverses entités politiques au sein d'un même État fédéral. Au Canada, par exemple, l'État central et les États provinciaux ont chacun leurs champs de compétences exclusives (p. ex. les banques pour le premier, l'éducation pour les seconds), mais il existe aussi des pouvoirs partagés où prédomine

un ordre de gouvernement (p. ex. l'immigration pour le gouvernement central, l'agriculture pour le gouvernement provincial) tout comme des pouvoirs exercés conjointement (p. ex. la négociation de traités internationaux relevant de compétence provinciale).

SUBSIDIARITÉ : Issue de la doctrine sociale de l'Église et synonyme d'autonomisation des communautés. Elle signifie que l'entité (municipale, régionale, provinciale, fédérale) la plus proche d'un enjeu peut et doit s'en saisir. Des enjeux ne concernant qu'un nombre limité de personnes seront ainsi traités par un échelon plus local, et des questions qui touchent un ensemble de plus en plus grand de groupes pourront être saisies par une entité englobant un territoire de plus en plus large. Ce concept a inspiré les travaux de la commission Tremblay.

BIBLIOGRAPHIE

- Beaudoin, G. (1996). « Constitution : Ne travailler que sur un plan B serait admettre que la sécession est inévitable », *La Presse*, 16 février.
- Bickerton, J. et A.-G. Gagnon (2011). « Regions », dans D. Caramani (dir.), *Comparative Politics*, 2^e éd., Oxford, Oxford University Press, p. 275-291.
- Browsey, K. et M. Howlett (2009). *The Provincial State in Canada : Politics in the Provinces and Territories*, Toronto, University of Toronto Press.
- Burgess, M. (2006). *Comparative Federalism : Theory and Practice*, Abingdon, Routledge.
- Burgess, M. (2012). *In Search of the Federal Spirit : New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Burgess, M. et A.-G. Gagnon (2010). *Federal Democracies*, Londres, Routledge.
- Canada (1993). *Partenaires au sein de la Confédération : les peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale et la Constitution*, Ottawa, Commission royale sur les peuples autochtones.
- Canada-Uni (1865). *Débats parlementaires sur la question de la Confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord. Parlement provincial du Canada*, Québec, Rose et Lemieux, imprimeurs parlementaires.
- Careless, J.M.S. (1969). « "Limited Identities" in Canada », *Canadian Historical Review*, vol. 50, n° 1, p. 1-10.
- Cook, R. (1969). *L'autonomie provinciale, les droits des minorités et la théorie du pacte, 1867-1921*, Études de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Ottawa, Information Canada.
- Cook, R. (1989). « Alice in Meechland or the concept of Quebec as a "distinct society" », dans M. Behiels (dir.), *The Meech Lake Primer*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p. 285-294.

- De Bané, P. et M. Asselin (1972). *Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution, A Minority Report*, Ottawa, Queen's Printer.
- Delâge, D. (2000). « Le Québec et les autochtones », dans M. Venne (dir.), *Penser la nation québécoise*, Montréal, Québec Amérique, p. 215-228, coll. « Débats ».
- Deneault, A.-A. (2013). *Divergences et solidarité. Une étude sociologique des rapports entre le Québec et les francophones d'Amérique*, Thèse de doctorat en sociologie, Ottawa, Université d'Ottawa.
- Gagnon, A.-G. (2002). « La condition canadienne et les montées du nationalisme et du régionalisme », dans J.-P. Wallot (dir.), *Le débat qui n'a pas eu lieu. La commission Pepin-Robarts quelque vingt ans après*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p. 105-120.
- Gagnon, A.-G. (2010). *The Case for Multinational Federalism : Beyond the All-encompassing Nation*, Londres, Routledge.
- Gagnon, A.-G. et X. Dionne (2009). « Historiographie et fédéralisme au Canada », *Revista d'Estudis Autònomicos i Federals*, vol. 9, p. 10-50.
- Gagnon, A.-G. et R. Iacovino (2007). *De la nation à la multinational : les rapports Québec-Canada*, Montréal, Boréal.
- Gagnon, A.-G. et M.B. Montcalm (1990). *Québec : au-delà de la Révolution tranquille*, Montréal, VLB.
- Gourdeau, É. (1993). « Quebec and the Aboriginal question », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Quebec : State and Society*, Scarborough, Nelson Canada, p. 349-371.
- Guibernau, M. (1999). *Nations without States. Political Communities in a Global Age*, Cambridge, Polity.
- Keating, M. (1996). *Nations against the State. The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, Londres, Macmillan.
- Keating, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe : Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Keating, M. (2001). *Plurinational Democracy : Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press.
- Kwavnick, D. (1973). *The Tremblay Report : Report of the Royal Commission of Inquiry on Constitutional Problems*, Toronto, McClelland and Stewart.
- LaSelva, S.V. (1996). *The Moral Foundations of Canadian Federalism : Paradoxes, Achievements, and Tragedies*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Mallory, J. (1965). « Five faces of Canadian federalism », dans P.-A. Crépeau et C.B. Macpherson (dir.), *The Future of Canadian Federalism*, Toronto, University of Toronto Press, p. 3-15.
- Martel, M. (2003). « Le débat de l'existence et de la disparition du Canada français : état des lieux », dans S. Langlois et J. Létourneau (dir.), *Aspects de la nouvelle francophonie canadienne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 129-145.
- O'Neal, B. (1995). *Distinct Society : Origins, Interpretations, Implications*, Ottawa, Library of Parliament.
- Paquin, S. (dir.) (2006). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005). Le prolongement externe des compétences internes*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Pelletier, B. (2004). « The State of our Federation. A Québec perspective », Discours prononcé par B. Pelletier, ministre des Affaires intergouvernementales canadiennes, à la Canada West Foundation, 24 mars.
- Rémillard, G. (1980). *Le fédéralisme canadien*, Montréal, Québec Amérique.
- Rioux Quimet, H. (2012). *Le « Lion celtique » : néolibéralisme, régionalisme et nationalisme économique en Écosse, 1979-2012*, Mémoire de maîtrise en sociologie, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- Rocher, F. (2006). « La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondement, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 93-146.
- Rocher, F. (2009). « The Quebec-Canada dynamic or the negation of the ideal of federalism », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Contemporary Canadian Federalism. Foundations, Traditions, Institutions*, Toronto, University of Toronto Press, p. 81-131.
- Rocher, F. et B. Pelletier (dir.) (2013). *Le nouvel ordre constitutionnel canadien. Du rapatriement de 1982 à nos jours*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Politeia ».

- Schattschneider, E.E. (1960). *The Semisovereign People : A Realist's View of Democracy in America*, Chicago, Holt, Rinehart and Winston.
- Simeon, R. (1977). « Regionalism and Canadian political institutions », dans J. Meeksion (dir.), *Canadian Federalism : Myth or Reality ?*, Toronto, Methuen, p. 292-303.
- Smiley, D.V. (1967). *The Canadian Political Community*, Toronto, Methuen.
- Task Force on Canadian Unity (1979). *A Future Together : Observations and Recommendations*, Ottawa, Government of Canada.
- Trudeau, P.E. (1967 [1962]). *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, HMH.
- Tully, J. (1994). « The crisis of identification : The case of Canada », *Political Studies*, vol. 42, n° 1, p. 77-96.
- Tully, J. (2001). « Introduction », dans A.-G. Gagnon et J. Tully (dir.) *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 1-33.
- Van Der Walt Van Praage, M. C. et O. Seroo (1999). *The Implementation of the Right to Self-Determination as a Contribution to Conflict Prevention*, Barcelona, UNESCO Catalogne.
- Wade, M., avec la collaboration de J.-C. Falardeau (1960). *La dualité canadienne : essais sur les relations entre Canadiens français et Canadiens anglais / Canadian Dualism : Studies of French-English Relations*, Québec et Toronto, Les Presses de l'Université Laval et University of Toronto Press.

CHAPITRE 5

L'« IDENTITÉ QUÉBÉCOISE » DANS LES SCIENCES SOCIALES ET DANS LES DÉBATS UNIVERSITAIRES

Quelques significations et enjeux

Jean-Charles St-Louis¹

Pour quiconque s'intéresse à l'actualité et aux débats publics au Québec, il semble qu'il se passe très peu de temps avant qu'une intervention ne fasse référence, pour le meilleur et pour le pire, à l'« identité québécoise ». La « question » de l'**identité**² semble ainsi porter sur les problématiques et les domaines les plus variés : le statut constitutionnel de l'État québécois dans la fédération canadienne, les politiques linguistiques, le patrimoine culturel, la création artis-

tique, l'enseignement de l'histoire, l'éducation citoyenne, les orientations socioéconomiques de l'État, la diversité sociale et religieuse, etc. D'usage tout à fait commun, la notion d'identité a également été mobilisée et investie massivement dans les différentes disciplines des sciences sociales au cours des dernières décennies, fondant des perspectives aussi fructueuses qu'éclatées³.

En puissance, les débats visant à définir les « identités collectives » concernent l'ensemble

1. Je remercie Alain-G. Gagnon et David Sanschagrin pour leurs précieux commentaires et suggestions.
2. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

3. Outre les nombreuses contributions éparses, notons, parmi les ouvrages récents les plus importants et exhaustifs, les ouvrages dirigés par Michel Venne (2000) et par Jocelyn Maclure et Alain-G. Gagnon (2001).

des gens que ces « identités » prétendent englober, décrire, inclure et exclure. Tous n'ont cependant pas le même poids lorsqu'il s'agit de définir les termes des échanges ou même d'y participer. Les discussions sur les identités visent notamment la représentation et la réalisation d'une certaine conception de la communauté politique, de la vie citoyenne ou de la relation entre les membres d'une société. Dans les sociétés dont les formes constitutionnelles et les imaginaires sont marqués par les théories libérales de la démocratie, ces échanges sont au cœur de l'exercice politique conflictuel qui consiste à définir le collectif au nom duquel est exercée l'autorité politique légitime – le peuple, le *demos*, la république, la nation, etc. – et les rapports entre les habitants d'un ensemble politique (Nootens, 2010 ; Norman, 2006). C'est entre autres parce que les débats sur les « identités collectives » portent sur la définition ou la contestation des modes d'organisation de la vie citoyenne et de leurs critères de légitimité qu'ils apparaissent centraux dans la compréhension des dynamiques politiques contemporaines.

Ce chapitre vise à cerner quelques-uns des enjeux sociopolitiques qui se trouvent au centre des conversations publiques et savantes sur l'« identité ». Dans un premier temps, il s'agira d'explorer quelques-unes des manières dont la question de l'identité a été problématisée par les sciences sociales, notamment quant à sa place dans l'exercice démocratique et les pratiques citoyennes dans les sociétés politiques de tradition libérale. Dans un deuxième temps, nous survolerons les principales mises en récit de l'« identité québécoise » qui ont cours depuis 1960 pour cerner les enjeux que soulèvent les récits dominants et leurs limites, notamment quant au rapport au passé et à

l'« histoire nationale ». Enfin, dans un troisième temps, nous aborderons trois thèmes majeurs des discussions publiques contemporaines sur l'« identité québécoise » : la diversité culturelle, les contours de l'appartenance citoyenne et les conditions de la vie démocratique. En somme, cette démarche a pour but de clarifier certaines des questions qui sont soulevées et débattues lorsqu'on parle, discute et se dispute à propos des « identités collectives » en général et de l'« identité québécoise » en particulier.

La discussion qui suit se concentrera sur certains apports des sciences sociales aux réflexions sur les identités, notamment au regard des questionnements sur l'« identité québécoise ». Il ne s'agit pas de privilégier cet espace d'échanges parce que les travaux des universitaires arriveraient à synthétiser et à expliquer objectivement les propos tenus dans les autres sphères où sont discutés les enjeux liés à l'« identité » – par exemple, le monde de la politique, des arts, des médias, des représentations populaires, etc. L'intérêt des chercheurs et chercheuses en sciences sociales pour les autres lieux où sont débattues les questions identitaires est à la base de débats interprétatifs certes denses et éclairants. Leurs travaux ne se trouvent pas pour autant au-dessus de la mêlée. Par leur portée inévitablement normative et engagée, ces travaux s'inscrivent finalement à même l'espace conflictuel dont ils souhaitent rendre compte. En d'autres mots, les acteurs et actrices des sciences sociales constituent *quelques voix parmi une multitude d'autres* dans les conversations publiques sur l'identité. Il faut donc garder à l'esprit qu'à titre de contributions particulières et limitées, leurs propositions *s'insèrent* dans les discussions plus larges quant aux questions identitaires plutôt qu'elles ne les résument.

1. L'« IDENTITÉ » COMME OBJET D'ÉTUDE ET DE DÉBATS

1.1. Les sciences sociales et la thématique de l'identité

Les définitions du concept d'identité qui apparaissent les plus influentes quant aux questionnements qui nous intéressent sont d'abord issues des innovations en psychologie et en sociologie au lendemain de la Seconde Guerre mondiale (Gleason, 1983 ; Keucheyan, 2007, p. 133-182 ; Brinthaup, 2008, p. 553-555). Les travaux du psychanalyste Erik H. Erikson (1980 et 2011) sur le développement psychosocial et la « crise d'identité⁴ » ciblaient déjà, dans les années 1950 et 1960, une des préoccupations désormais classiques des travaux employant le concept d'identité, à savoir l'importance des interactions sociales et du contexte socioculturel dans le processus de formation de l'« identité personnelle » (ou de ce qu'on désigne couramment comme la « personnalité »). Cette problématique est investie à la même époque par plusieurs sociologues à partir d'idées connexes comme le « Soi » (« *Self* »), dont la constitution sociale et relationnelle avait été explorée dès les premières décennies du xx^e siècle par Charles Horton Cooley (1998), puis George Herbert Mead (2006). Leurs travaux inspirent une nouvelle approche critique de la sociologie fonctionnaliste dominante aux États-Unis, qui sera connue sous le nom d'« interactionnisme symbolique ». Cette approche sera développée et diffusée par plusieurs sociologues de la génération suivante dont certains, comme

Erving Goffman (1973 et 1975), poursuivront ces questionnements sous le thème précis de l'« identité ». Dès le milieu des années 1960, la prolifération des usages et des appropriations du concept est telle qu'il devient impossible de retracer précisément l'origine de chaque occurrence (Gleason, 1983, p. 918). L'identité devient ainsi rapidement une « notion à succès » (Désy, 2011, p. 8). Elle est populaire pour aborder les phénomènes liés aux normes, aux institutions et à la différence, mais la multiplication des usages parfois flous et des définitions contradictoires est également critiquée.

Les études portant sur le nationalisme et l'ethnicité sont parmi celles qui ont le plus mobilisé le concept d'identité. Dans ces champs, la diffusion des travaux s'inscrivant dans le sillage des approches modernistes du nationalisme et de leur penchant **constructiviste** a eu un effet déterminant sur les manières dont sont aujourd'hui théorisées les questions dites « identitaires » (Norval, 2001 ; Smith et West, 2001). Ces approches cherchent à dépasser les limites des théories « primordialistes » de l'identité ethnique ou nationale (Ozkirimli, 2000). De manière quelque peu caricaturale, on peut dire que ces approches considèrent les identités collectives comme des attachements donnés, naturels et quasi immuables de l'existence humaine, dont les composantes tirent leur origine de filiations culturelles, communautaires et parfois généalogiques presque immémoriales⁵. Les auteurs

4. Chez Erikson (2011), la « crise d'identité » renvoie à la perte du sentiment de soi et de sa continuité dans le temps, un état qui caractériserait la période de confusion vécue à l'adolescence. L'expression est courante aujourd'hui et désigne, dans le même esprit, le phénomène à travers lequel une personne a l'impression de ne plus savoir ou reconnaître « qui elle est ».

5. Cette manière de comprendre les phénomènes identitaires n'a somme toute plus court en sciences sociales aujourd'hui, bien qu'elle reste commune dans les compréhensions ordinaires de ce qu'est une « nation ». D'après Rogers Brubaker (1996, p. 15), les débats contemporains portent davantage sur l'importance de l'ancrage des imaginaires nationaux dans les traditions prémodernes et sur l'« authenticité » historique des sentiments nationalistes. À cet égard, la principale critique des perspectives modernistes classiques est venue de l'ethnosymbolisme (A.D. Smith, 1999).

TABLEAU 5.1.

Principaux usages contemporains du concept d'« identité » en sciences sociales

1. L'« identité » est à la base de l'action sociale et politique. Selon les usages, elle représente soit a) une motivation désintéressée à agir (par opposition à une action motivée par un calcul rationnel) ou b) un intérêt *particulier* à la base de l'action d'un individu, par opposition à un intérêt dit « universel », au sens où il serait objectivement poursuivi par et pour tous.
2. L'« identité » est un phénomène collectif relevant d'une « similitude fondamentale et conséquente entre les membres d'un groupe ou d'une catégorie ». Elle se manifeste par une certaine solidarité, par des dispositions partagées ou par l'action collective.
3. L'« identité » désigne la « condition fondamentale de l'être social » ou les éléments profonds et permanents au centre de la « personnalité » (*selfhood*) d'un individu ou d'une collectivité. Qu'elle soit individuelle ou collective, l'identité est, dans cette perspective, quelque chose à « valoriser, cultiver, encourager, reconnaître et préserver ».
4. L'« identité » se trouve au cœur du processus par lequel se forment et se transforment la conscience et la solidarité collectives lors des mobilisations. Elle apparaît comme le produit plus ou moins contingent de ces mobilisations, mais aussi comme la base des mobilisations futures.
5. L'« identité » traduit l'intériorité, mettant en lumière sa condition « instable, multiple, fluctuante et fragmentée ». Elle apparaît comme « le produit évanescant de discours multiples et concurrents ».

Source : Adapté de Brubaker et Cooper (2001, p. 71-73).

dots « modernistes » comprennent plutôt le nationalisme comme un phénomène relativement récent qui s'est développé en phase avec les changements technologiques, socioéconomiques et idéologiques de l'époque moderne. Certains situent son émergence dans le cadre du développement des sociétés industrielles (Gellner, 1989), des moyens de communication de masse (Deutsch, 1969) ou de nouvelles manières d'« imaginer » la communauté dans la modernité (Anderson, 2002). D'autres voient plutôt les identités nationales comme des « ressources » malléables qui peuvent être mobilisées et manipulées par les élites politiques en fonction de leurs intérêts (Brass, 1991). En exposant l'*historicité* des imaginaires nationaux – leur caractère relativement nouveau, contingent et « inventé » (Hobsbawm et Ranger, 2012) –, ces travaux ouvrent sur différentes réflexions critiques des récits nationaux dominants. Les démarches issues des approches marxistes,

poststructuralistes, des théories postcoloniales et des *cultural studies*, par exemple, insistent sur les relations de pouvoir qui se tissent et s'expriment à travers les grands récits collectifs. Elles montrent que les hiérarchies et rapports de force font intégralement partie de la manière dont les gens comprennent le sens de leur propre existence – comment ils conçoivent leur « identité » et celle des autres. Elles exposent également le caractère pluriel, éclaté, contradictoire et souvent conflictuel des éléments supposés fixes et homogènes qui caractériseraient l'identité d'un individu ou d'une communauté – par exemple le genre, la langue, l'ethnie, la culture, etc.

Il apparaît difficile aujourd'hui de comprendre les phénomènes dits identitaires dans toute leur complexité à partir de la conception classique de l'identité, qui la présentait comme l'essence immuable d'un individu ou d'une communauté. D'après James Tully, il faut remettre en question cette image tenace selon laquelle les

cultures sont comme des « boules de billard » qui se côtoient, pour voir qu'en réalité elles « se superposent, sont interactives et font l'objet de négociations internes » (1999, p. 9). Il faut lui substituer une nouvelle image de l'« identité » qui ne camoufle pas ces dynamiques, mais permet de les voir et de les comprendre.

Les cultures ne font pas que se superposer géographiquement et se présenter sous un éventail de types. Elles sont aussi profondément interdépendantes dans leur formation et leur identité. Elles existent dans des processus historiques complexes d'interaction avec d'autres cultures. [...] Enfin, les cultures ne sont pas uniformes intérieurement. Elles sont sans arrêt contestées, imaginées, réimaginées, transformées, négociées, tant par leurs membres que par leur interaction avec d'autres cultures (Tully, 1999, p. 10).

Pour Stuart Hall (2008), la déconstruction de l'« ancien » concept d'identité ne mène pas à sa disqualification. Il subit un sort similaire à d'autres concepts classiques des sciences sociales et doit être reformulé, repensé.

Cela signifie [...] qu'il n'est plus utile de penser à partir [de ces concepts] sous leur forme originale. Comme ils n'ont pas été dialectiquement dépassés, et qu'il n'existe pas de concepts radicalement différents à même de les remplacer, nous sommes toutefois obligés de continuer à partir d'eux – mais sous une forme détotalisée et déconstruite, sans plus opérer dans le cadre du paradigme qui les a vus naître. [...] L'identité est un concept de ce type [...] ; c'est une idée qui ne peut plus être pensée comme autrefois, mais sans laquelle certaines questions clés ne peuvent pas être posées (Hall, 2008, p. 268).

D'après Hall, la notion demeure incontournable pour appréhender les représentations sociales sous un angle « stratégique et positionnel », c'est-à-dire en ce qu'elles prennent des formes historiques particulières et dénotent différentes stratégies énonciatives à l'intérieur

de jeux de pouvoir. L'identité désigne pour Hall les « points d'attache temporaires », en partie choisis, en partie imposés, qu'occupent les personnes à l'intérieur d'un monde de représentations en constante reconfiguration (2008, p. 270 et 273). Les phénomènes « identitaires » qu'on cherche ainsi à circonscrire varient manifestement dans le temps et l'espace et selon les interprètes. La pluralité, la fluidité, la fragmentation et le conflit apparaissent dès lors comme des caractéristiques irréductibles des questionnements contemporains sur l'« identité ».

Pour Rogers Brubaker et Frederick Cooper (2001), le concept reste toutefois marqué par des significations équivoques que la reformulation constructiviste ne permet pas de clarifier. Il existe par exemple un décalage important et difficilement réconciliable entre les définitions de l'identité qui insistent sur son caractère mouvant et pluriel et les nombreux conflits qui sont basés sur des conceptions **essentialistes** de l'identité. Il n'est pas sûr qu'adopter le même concept nous aide à comprendre des dynamiques aussi différentes. Ces ambiguïtés tiennent au fait que l'« identité », comme plusieurs autres notions importantes en sciences sociales, est une « catégorie » appartenant à la fois au domaine de l'analyse et de la pratique sociale et politique (Brubaker et Cooper, 2001, p. 69-70). C'est donc une notion qui sert à la fois aux acteurs et actrices dans leurs mobilisations, aux commentateurs et commentatrices qui rendent compte de leurs activités (comme les chroniqueurs et chroniqueuses et les journalistes) et aux chercheurs et chercheuses qui tentent de les comprendre ou de les expliquer. Ce dédoublement des usages rend difficile la distanciation critique par rapport aux représentations que les acteurs et actrices se font de leurs propres mouvements. Les sciences sociales tendent donc à reproduire les conceptions qui

sont utilisées sur le terrain et à postuler qu'elles existent comme telles, plutôt qu'à essayer de comprendre les pratiques dont ces représentations font partie. D'après Brubaker et Cooper (2001), il apparaît plus prudent et productif d'aborder les dynamiques sociopolitiques qui font appel au champ sémantique de l'identité à partir d'autres concepts moins connotés, qui en recoupent et précisent les différents sens⁶.

Faut-il pour autant abandonner le concept d'« identité » ? Les réserves de Brubaker et Cooper montrent les écueils considérables qui guettent l'emploi non critique d'une notion aussi populaire et polysémique. La question n'apparaît toutefois pas devoir être tranchée par-delà ces importantes précautions dans le cadre de ce chapitre. Une séparation plus claire des rôles d'analystes et de protagonistes des « politiques de l'identité » proposée par Brubaker et Cooper apparaît comme un idéal scientifique tout à fait louable. Cela dit, l'utilisation du concept est toujours récurrente en sciences sociales. Il semble par conséquent aussi important de comprendre *ce dont il est question – ce qu'on cherche à dire et à faire – lorsqu'on y parle d'« identité »*. Il faudra donc d'abord considérer sérieusement les propositions des différentes défenses (souvent antagonistes) et des critiques de l'« identité » de manière à cerner les enjeux qui sont au cœur de leurs échanges.

1.2. L'identité comme « projet narratif » et vecteur de mobilisation

S'il est souvent mobilisé pour cerner les phénomènes collectifs d'identification et d'appartenance, le concept d'identité cherche d'abord à traduire l'expérience du monde telle qu'elle se ressent et semble se dérouler « de l'intérieur ». Il s'agit, pour ceux et celles qui l'utilisent, de comprendre les comportements humains et la vie en société d'une manière qui résonne avec l'expérience personnelle des individus. Les efforts de théorisation peuvent prendre pour point de départ l'idée générale et abstraite du « sujet » humain – au relais de l'interrogation philosophique sur ce qui caractériserait la condition de l'être humain comme sujet conscient, pensant et agissant – ou les situations et contextes particuliers d'interactions sociales. Ils divergent également quant à l'importance à accorder aux déterminations sociales de l'« identité » individuelle ou au caractère autoritaire de certains discours sur les identités collectives.

L'« identité » peut ainsi désigner, d'une part, le « projet narratif » essentiel qui donnerait sens à la vie de tout être humain à l'époque moderne. Pour Charles Taylor, l'identité correspond à « une des caractéristiques de l'agent humain », à savoir que chaque individu juge et agit inévitablement en fonction de « cadres de référence » qui assurent la relative cohérence – le sens – de ses choix et de ses actions (1998, p. 45). Entendue comme la réponse à la question « Qui suis-je ? », l'identité représente « les interprétations qu'[une personne] donne d'elle-même », « l'horizon à l'intérieur duquel [elle peut] prendre position » (Taylor, 1998, p. 54 et 46). Cet horizon s'élabore de manière dialogique « dans la rencontre avec l'autre », en relation avec un entourage réel ou virtuel qui donne un sens aux interrogations personnelles (Taylor, 1992a, p. 48). Il dépend des communautés d'interlocution dans

6. Les auteurs proposent trois ensembles de termes qui, selon eux, permettent de décliner les différents sens attribués au populaire concept d'identité et de préciser l'analyse des phénomènes dits « identitaires » : 1) identifications et catégorisations ; 2) autocompréhensions et localisations sociales ; 3) communalité, connexité et groupalité, c'est-à-dire ce qui se rattache au sentiment d'appartenance à un groupe sur la base d'attributs communs ou de connexions (Brubaker et Cooper, 2001, p. 75-79).

lesquelles une personne s'inscrit. La composition de l'identité apparaît donc comme une activité fondamentale à travers laquelle une personne agit en fonction de « qui elle est ». Elle peut être comprise comme une sorte de mise en récit. C'est ce que Paul Ricœur (1990) a appelé l'« identité narrative ». Pour ce philosophe, voir l'identité comme un projet narratif, par lequel une personne compose et recompose l'histoire de sa vie sous une forme cohérente, permet de comprendre comment se résout la question de sa *permanence dans le temps*, c'est-à-dire ce qui fait qu'un individu se maintient et se reconnaît toujours comme « lui-même » malgré les changements et accidents qui marquent forcément une vie (Ricœur, 1990). Vu la profonde dimension existentielle et intersubjective qui est accordée à l'identité dans cette perspective, la « reconnaissance » y apparaît comme un enjeu politique majeur. En effet, l'importance du dialogue et du regard des autres dans la composition de l'identité ainsi entendue ferait de son appréciation « un besoin humain vital » (Taylor, 1994, p. 44 ; Honneth, 2000).

En concevant de la sorte l'« identité », ces philosophes cherchent à cerner et à intégrer sous une même entreprise consolidée une multitude d'affects, de perceptions et de raisonnements souvent fugaces qui composent l'expérience que les êtres humains font du monde. On peut juger ce compte rendu de la condition humaine ambitieux : n'y a-t-il pas de nombreuses dimensions de l'existence qui débordent les cadres de l'interrogation « identitaire » ? Il reste que cette théorisation de l'identité traite d'importants aspects de l'**intersubjectivité** constitutive de l'expérience humaine. À travers les thématiques de l'interprétation, du dialogue et de la reconnaissance, elle interroge les points de passage et d'indétermination entre l'expérience interne d'une personne et les environnements sociaux, culturels, économiques et politiques dans lesquels elle évolue.

À ce sujet, certaines critiques ont fait valoir que les perspectives de Taylor et de Ricœur mettent en scène une « conception très forte de l'agent » (Hirschmann, 2012 ; traduction libre), insistant trop sur la capacité de définition de soi d'une personne et trop peu sur ce qui la contraint, la limite et la détermine. Comme le remarque Diane Lamoureux,

[d]ans un monde individualisé, on présume que les identités sociales sont à la fois choisies et construites. Force est de constater que certaines sont plus choisies que d'autres. On ne choisit ni où l'on naît, ni notre sexe, ni la couleur de notre peau, ni notre milieu social d'origine. Selon tout cela, nos possibilités de constructions identitaires sont plus ou moins hypothéquées. [...] Il s'ensuit un bricolage identitaire qui est tributaire à la fois d'un effort personnel de construction de soi en fonction des multiples rapports sociaux dans lesquels nous sommes insérés – ce que l'on pourrait qualifier d'identité narrative – et de modes collectifs d'existence et de relations qui sont tributaires des luttes sociales et des rapports qui s'y nouent (2008, p. 210-211).

Sous cet angle, la formation de l'identité est un processus marqué de part en part par les rapports de pouvoir qui traversent les interactions sociales. Les « luttes au sujet de la reconnaissance » (Tully, 2007) ne visent plus simplement à ce que l'on admette la légitimité d'une « identité » proclamée, mais bien à ce qu'on remette en question les dispositifs par lesquels certains attributs deviennent source de discrimination ou d'inégalité⁷. C'est donc les façons dont *toutes les personnes impliquées* comprennent

7. Pour Nancy Fraser, la reconnaissance est affaire de justice et de statut social plutôt que de réalisation de soi, comme le proposent Taylor et Honneth (voir les échanges dans Fraser et Honneth, 2003). Elle doit donc viser la « parité de participation » et « la suppression des inégalités sociales systémiques » (Fraser, 2005, p. 49 et 124).

leurs relations entre elles qui sont mises en jeu et qui se transforment au cours des échanges et des affrontements. Suivant la formule de James Tully, ce sont « des luttes pour modifier la façon dont [...] différents individus sont reconnus en tant que membres (c'est-à-dire : comme des personnes ayant leur mot à dire) » (2007, p. 46). Ces luttes auraient ainsi pour but la redéfinition démocratique des espaces citoyens et chercheraient à combattre les inégalités relationnelles basées sur la différence (Young, 1990). La thématique de l'identité apparaît ainsi pertinente, dans cette perspective, pour problématiser tout type de lutte politique ou de mouvement social dans une perspective sensible au point de vue des acteurs (Jenson, 1999).

On voit assez bien comment ce qui appartient au registre « identitaire » d'une personne peut prendre immédiatement une dimension collective. La sensibilité et la sympathie communes pour une condition sociale font qu'un groupe de gens peut mettre en commun, au fil du temps et des échanges, un ensemble de questions – de constats partagés, de désaccords et de débats – et vient à produire un corpus de récits à portée collective constitués de significations partagées et disputées. Il est commun, tant chez les porte-parole de ces groupes que chez ceux et celles qui tentent d'analyser leurs revendications, de les considérer comme relativement homogènes et bien délimités – on parle par exemple aisément des femmes, des étudiants, des Atikamekw, des immigrantes ou des travailleurs comme s'il s'agissait de blocs monolithiques. Cependant, les « identités collectives » apparaissent analytiquement stimulantes à condition de les considérer comme d'abord *relationnelles* plutôt que *substantielles* (Young, 1990, p. 127 ; voir aussi Maclure, 2007). Si les différends et les luttes internes apparaissent souvent, de l'extérieur, comme des signes de faiblesse ou d'incohérence, ils sont néanmoins constitutifs des processus par

lesquels les mouvements politiques se forment et se transforment.

Qu'en est-il plus spécifiquement des « identités nationales » ? Par leur rapport particulier à l'État, elles occupent une place proéminente dans l'économie des forces et des discours politiques contemporains. L'essentialisation ou la réification des groupes ou mouvements « identitaires » y sont par ailleurs particulièrement répandues⁸. Dans les bulletins de nouvelles, les débats publics, les publications scientifiques ou les échanges quotidiens entre citoyennes et citoyens, le monde politique apparaît couramment animé par des groupes définis en termes nationaux ou ethniques que l'on dote d'une personnalité, d'une intention, voire d'une psychologie commune. On entendra par exemple que « *les Canadiens* ont choisi la stabilité lors de la dernière élection » ou que « les affrontements entre *l'ethnie X* et *la nation Y* ont repris pour le contrôle de telle région ». Aussi commun soit ce type de cadrage, on peut douter qu'il permette d'éclaircir les enjeux et dynamiques propres à ces problématiques complexes.

Comment traiter de manière plus subtile la question du rapport entre les « identités » personnelles et les phénomènes « identitaires » collectifs ? Les réponses varient, tant sur le plan théorique que dans les études empiriques. Pour Ricœur, le récit identitaire remplit la même opération de médiation entre les éléments de changements et de permanence pour une communauté que pour un individu. Les « réflexion[s] sur l'identité nationale », dont « l'espace public de la discussion » constitue le foyer, doivent permettre la révision et la recomposition périodiques des récits collectifs

8. C'est ce que Brubaker nomme le « groupisme ». Pour lui, il est plus juste et précis de parler de « conflits ethnicisés ou cadrés ethniquement » que de « conflits *entre groupes ethniques* » (2004, p. 52 ; traduction libre).

(Ricœur, 1990, p. 148, et 2000, p. 95). Ricœur met à ce titre en garde contre certains dispositifs comme l'histoire officielle qui, en devenant « mémoire imposée » pour les membres d'un groupe, limite ses possibilités de (ré)invention, voire suscite l'exclusion : « La clôture du récit est mise ainsi au service de la clôture identitaire de la communauté » (2000, p. 104). Pour problématiser ces phénomènes, plusieurs recherches ont appelé à rompre avec la tendance à personnifier les communautés et à les représenter comme des acteurs collectifs suivant *une* trajectoire historique, une réification à laquelle Ricœur lui-même n'échappe pas (Wodak *et al.*, 2009, p. 13-14). Dans cette optique, il s'agit de prendre en compte le caractère dynamique et équivoque des discours sur l'identité nationale en fonction des contextes, des énonciateurs et des interlocuteurs (Wodak *et al.*, 2009, p. 186-187), mais aussi de reconnaître *leur multiplicité et leur diversité irréductibles*. Cette pluralité d'interprétations ne saurait être réduite à de simples divergences d'opinions pouvant être surpassées par un examen « objectif » des faits en cause. Elle apparaît plutôt comme un vaste champ de luttes inégales où récits officiels et contestataires, discours hégémoniques, contre-récits et narrations subversives se mesurent en fonction de leur rapport aux différents dispositifs de « construction » identitaire (Blommaert, 2005, p. 207). Ces luttes ont notamment pour enjeux la définition des rapports légitimes entre les membres d'une communauté – les modalités d'inclusion et d'exclusion – et leur mise en forme.

1.3. Pourquoi parler d'identité ? Démocratie, citoyenneté et diversité dans les échanges québécois

Les discussions à propos des identités concernent ainsi directement les questions liées à la vie démocratique et à la citoyenneté. Plus encore, les modes de problématisation des relations sociales que ces discussions mobilisent sont profondément imbriqués dans les principales traditions discursives portant sur l'appartenance et la légitimité politique dans les sociétés de tradition libérale. La notion d'« identité » et son champ sémantique sont omniprésents dans les langages communément utilisés pour justifier, critiquer ou simplement rationaliser les actions de l'État, les régulations en matière linguistique et culturelle ou la signification de la diversité culturelle des citoyens et des citoyennes dans la vie démocratique d'une communauté. Lorsqu'on parle d'« identités », on s'inscrit donc au cœur des discours privilégiés sur les relations de pouvoir instituées et leurs contestations.

Tout d'abord, l'histoire de la consolidation de l'État territorial comme figure première de l'organisation et de la décision politiques est aussi largement celle de l'essor des nationalismes modernes. L'idée qu'à chaque « nation » devrait correspondre un État perd certes beaucoup de sa crédibilité lorsqu'on considère la complexité des attachements culturels et nationaux et leur répartition à l'échelle de la planète. Il demeure que, au moins sous le paradigme libéral, l'État est conçu la plupart du temps et par la plupart des gens comme un État-*nation*. Ainsi, comme le soutient Geneviève Nootens, l'« exercice [de la “démocratie libérale”] est présumé reposer sur

la présence d'un peuple relativement homogène, détenteur de la souveraineté et dont le consentement légitime l'exercice des rapports publics de pouvoir » (2010, p. 12). Le décalage entre cette conception unitaire du « peuple souverain » et la diversité de la population qu'elle doit mettre en ordre et régir alimente les luttes politiques qui ont amendé, au fil du temps, les pratiques politiques (Tully, 1999). Néanmoins, l'image surplombante de la communauté politique reste la même : c'est *la nation* – pouvant être représentée comme plurielle, inclusive, « civique », multilingue ou même multinationale – qui est souveraine. L'« identité nationale », dans ces circonstances, « joue le rôle de récit unificateur » (Nootens, 2010, p. 29). Devant faire autorité, elle dit agréger et représenter une « souveraineté populaire » pourtant disparate et divisée. Les débats sur les identités nationales et leur définition apparaissent ainsi concerner au moins deux ordres d'enjeux politiques connexes : d'une part, la définition des modalités internes de reconnaissance et d'inclusion des membres d'une communauté politique ; d'autre part, la détermination des frontières externes – souvent disputées – de cette même communauté⁹.

D'après Taylor, les dynamiques d'exclusion propres aux sociétés politiques de tradition libérale relèvent paradoxalement de la manière dont ces sociétés fondent leur besoin de cohésion : « Les États démocratiques ont besoin de quelque chose comme d'une identité forte. [...] Pour qu'un peuple soit souverain, il doit former une entité et avoir une personnalité » (1999, p. 265 ; traduction libre). Les actions et institutions de l'État moderne puisent leur légitimité dans leur capacité à fournir aux questions « pourquoi ? »

ou « pour qui ? » des réponses qui soient satisfaisantes pour une majorité de citoyens et de citoyennes. L'« identité collective » répondrait à ce besoin de cohésion préalable à l'exercice démocratique. L'exclusion apparaît alors comme une « tentation » rendue possible précisément par cette exigence de cohésion, lorsqu'une définition trop restreinte ou contraignante de la communauté est adoptée (Taylor, 1999, p. 277). Taylor (1992b) considère qu'avoir une « identité commune forte » est une *nécessité* de l'exercice démocratique, qui requerrait un « haut degré de compréhension mutuelle, de confiance et d'engagement » (1999, p. 277 ; traduction libre). Pour lui, le défi de l'époque contemporaine est de reformuler cette exigence sous un mode qui ne commande pas l'unanimité et qui est sensible à la diversité des citoyens et des citoyennes concernés. Il suggère par exemple que les débats au sein d'institutions communes pourraient être à la base d'une telle identité. Le caractère nécessaire de cette identité commune peut par ailleurs être interrogé. Historiquement, cette « identité forte » a surtout été articulée autour des principaux référents culturels de la majorité. La voir comme une base nécessaire de la vie démocratique contribue « à naturaliser les types de solidarités propres à l'État national moderne ». Or, cela marginalise les théories et les expériences où la confiance mutuelle et l'engagement réciproque ne sont pas posés comme des conditions préalables de la délibération, mais émergent et se transforment potentiellement *à travers* elle (Nootens, 2007a, p. 92-93 ; voir aussi Karmis et Rocher, 2012).

Les discussions sur les identités visent donc la (re)définition des contours de la collectivité politique et ses contestations : Qui constitue le peuple « souverain » ? En quel nom les décisions de l'État sont-elles prises ? Dans le contexte canadien et québécois, ces discussions ont beaucoup porté sur les rapports entre le

9. Un troisième ordre – la démocratisation de la vie politique à l'échelle mondiale, en rapport avec les inégalités de puissance et de richesse entre les États – est abordé en profondeur par Nootens (2010).

gouvernement fédéral et l'État québécois et sur leur légitimité respective. Les délibérations sur l'identité canadienne et l'identité québécoise se sont trouvées au cœur de l'institutionnalisation de deux « régimes de citoyenneté » distincts, imbriqués et fréquemment en concurrence pour se rallier le sentiment d'appartenance premier de la population québécoise¹⁰ (Jenson, 1998). Elles remettent aussi en cause les modes de reconnaissance internes de ces régimes : Qui est citoyen ? Qu'est-ce que cela implique ? Enfin, les débats sur les identités peuvent également contester les frontières des États et leurs significations ; c'est le cas du nationalisme québécois dans le cadre de l'État fédéral canadien, mais aussi des luttes de plusieurs peuples autochtones (Jenson et Papillon, 2003).

Les manières dont sont problématisées les relations sociales dans les discussions sur l'« identité » en sciences sociales sont profondément imbriquées dans les principales traditions discursives portant sur la légitimité politique, l'appartenance et la citoyenneté dans les démocraties libérales. Ces discussions visent donc dès lors la définition ou la redéfinition des contours des collectivités et des relations de pouvoir, affirmant ou contestant par exemple les frontières des États ou les rapports entre les citoyens et citoyennes qu'elles englobent. Les questions liées à l'identité sont par conséquent centrales pour comprendre les dynamiques politiques contemporaines, parce qu'elles concernent entre autres la représentation et la mise en forme de la communauté politique – notamment la définition du « peuple » au nom duquel l'autorité politique est exercée ou contestée.

POINTS CLÉS

- > L'« identité » est l'un des concepts les plus populaires des études et des pratiques politiques contemporaines. Il est aussi l'un des plus polysémiques. Cette notion constitue de ce fait un point de passage et de recouvrement entre le discours des analystes et celui des acteurs sociaux, brouillant les frontières de leurs champs d'intervention respectifs. Les travaux en sciences sociales participent ainsi aux discussions sur l'« identité » à titre d'œuvres interprétatives et explicatives, mais aussi comme interventions normatives et engagées parmi les autres.
- > L'identité peut être théorisée comme un projet interprétatif à travers lequel la vie d'une personne ou l'histoire d'un groupe sont (re)mises en récit. La place centrale des « autres » dans la composition de l'« identité » ainsi entendue montre son intersubjectivité constitutive. Lorsque cette intersubjectivité est considérée sous l'angle des relations de pouvoir, elle ouvre sur la question du poids des récits collectifs hégémoniques dans la détermination et la limitation de ce qu'une personne particulière est et peut être dans un contexte donné.

2. LES MISES EN RÉCIT DE L'« IDENTITÉ QUÉBÉCOISE »

2.1. La réarticulation des représentations collectives et les sciences sociales

Les réflexions contemporaines sur l'identité québécoise s'inscrivent dans une importante lignée de questionnements quant aux contours et à la signification politique des cultures dites

10. Pour une perspective quantitative sur les transformations des sentiments d'appartenance de la population québécoise tels qu'ils s'expriment dans les sondages, voir Mendelsohn (2002).

nationales. Elles trouvent leur origine au tournant des années 1950 dans la critique et la volonté de dépassement du nationalisme canadien-français traditionnel, axé pour l'essentiel sur la perpétuation d'une communauté catholique de descendance française en Amérique du Nord. Ces critiques prennent plusieurs formes parmi lesquelles on trouve deux discours antagonistes principaux – l'un néonationaliste, l'autre antinationaliste individualiste (Karmis, 2003 ; Maclure, 2000) – qui partagent cependant une même conviction issue de la modernité politique libérale : l'État (québécois d'abord, mais aussi canadien) doit remplacer les institutions relevant de la paroisse comme principale institution de rassemblement des francophones. Si la préservation de la langue et de l'héritage canadien-français demeurent jusqu'à aujourd'hui une des préoccupations majeures des discussions sur l'identité au Québec, « la "nation" elle-même », la manière dont les gens se représentent ses institutions et ses membres, « change de signification et de configuration » (Balthazar, 1986, p. 35). Associée à l'État et à ses moyens croissants d'intervention et de communication, la question « identitaire » prend une signification territoriale et civique. La question de la diversité, de l'inclusion et de la citoyenneté devient dès lors centrale dans les questionnements naissants sur l'« identité québécoise » (Balthazar, 1986 et 1994 ; Karmis, 1994).

Le monde universitaire en général et les sciences sociales en particulier participent activement à ces remises en question. Plusieurs de ceux et celles qui mènent la charge contre les élites traditionnelles et le gouvernement de Maurice Duplessis prennent ensuite part aux nouvelles activités d'un État interventionniste qui institutionnalise de nouvelles représentations de la collectivité. Ils et elles participent aux commissions d'enquête, siègent au sein des ministères ou à l'Assemblée nationale ; ils

et elles se retrouvent aussi parmi les éléments les plus dynamiques de la société civile, militant dans les organisations syndicales et communautaires (Brooks et Gagnon, 1994). Sur le plan de la recherche, la « question nationale » et identitaire devient une préoccupation centrale (Fournier, 2001 ; Leroux, 2001). Les questions des chercheurs et chercheuses sont en phase avec les événements politiques et les transformations sociales de l'époque ; elles participent à leur compréhension, mais sont aussi profondément influencées par les différentes conjonctures.

Au cours des deux dernières décennies, notamment sous l'influence des travaux de Fernand Dumont, le paradigme interprétatif ou « herméneutique » s'est développé jusqu'à devenir une des principales orientations méthodologiques des travaux sur la société québécoise (Warren, 2006). Cette approche des sciences sociales veut que la compréhension des phénomènes sociaux passe par la considération des représentations du monde qui sont à l'origine de l'action et desquelles elle tire son sens. Dans le cas des études sur l'« identité québécoise », si les propositions sont loin de s'entendre sur le fond, elles ont généralement intégré l'idée de Dumont voulant que la « nation » n'existe qu'à travers « l'incessant travail par lequel les hommes [sic] eux-mêmes interprètent son existence » (1996, p. 15). Il s'agit donc de rendre compte de l'« identité québécoise » non pas comme une réalité objective et immuable, mais plutôt telle qu'elle a été historiquement imaginée, comprise et débattue. Dans cette optique, Dimitrios Karmis (1994) souligne l'importance de prendre en compte la diversité et le caractère historiquement situé des récits à portée collective. Même les discours les plus durables sur l'identité québécoise doivent être considérés comme les produits « d'une perpétuelle auto-interprétation d'où émerge une certaine configuration de significations communes,

susceptible d'évoluer à mesure que la tradition narrative de la collectivité concernée s'enrichit de nouvelles expériences» (Karmis, 1994, p. 314). Dans ce contexte, de multiples récits de l'« identité québécoise » se distinguent et s'affrontent en fonction de l'importance, de la légitimité et de l'authenticité qu'ils accordent à la diversité des représentations de l'expérience québécoise.

2.2. Deux mises en récit durables et une tradition narrative plurielle

Au tournant des années 1950, la revue *Cité libre* est un des premiers lieux de diffusion autour desquels s'articulent les critiques du gouvernement Duplessis, des autorités cléricales et des élites canadiennes-françaises. Pierre Elliott Trudeau, l'un des fondateurs de la revue, y présente un examen virulent et sans merci du nationalisme. Il inaugure une tradition narrative certes moins populaire que le néonationalisme naissant, mais qui occupera une place centrale dans les débats politiques des décennies à venir : l'antinationalisme universaliste et rationaliste (Maclure, 2000 et 2003). La critique de Trudeau (1970) vise d'abord le nationalisme conservateur des élites canadiennes-françaises. Idéaliste, autoritaire, antidémocratique et hostile à l'intervention de l'État, ce qu'il nomme la « pensée officielle » du Canada français lui paraît profondément inadapté devant les problématiques des sociétés industrialisées. La charge du futur premier ministre ne s'arrête pas là : en accord avec un certain libéralisme qui oppose les particularismes nationaux à des valeurs civiques dites « universelles », il condamne toute forme de nationalisme comme base d'organisation de la communauté politique (Laforest, 1993). Pour Trudeau, « un gouvernement nationaliste est par essence intolérant, discriminatoire et en fin de compte totalitaire » (1967, p. 174).

La diversité culturelle des sociétés contemporaines exige selon lui qu'elles s'organisent plutôt à partir de principes dits rationnels et « universels », tels les droits individuels et la citoyenneté (Trudeau, 1967).

Cette critique du nationalisme a été reprise jusqu'à aujourd'hui suivant différentes trajectoires. Comme l'a montré Jocelyn Maclure (2000), elle a été poursuivie sur le plan de la pensée politique par plusieurs auteurs contemporains de tendance cosmopolite. Plus largement, elle est à l'origine de la conception « civique-juridique » de l'identité québécoise et canadienne (Karmis, 1994). Chez Trudeau (1967) lui-même, la critique s'ouvrait à l'origine sur une forme de fédéralisme multinational où l'autonomie locale semblait être une valeur aussi importante que la convergence autour de l'État central. Paradoxalement, en pratique, l'idée d'une identité « civique-juridique » sera plutôt placée au cœur d'un discours nationaliste pan-canadien et des nouvelles pratiques identitaires du gouvernement fédéral, dont Trudeau sera le principal instigateur (Karmis, 1994, p. 315-316, et 2003, p. 103-107). L'« identité canadienne » ainsi entendue se posera dorénavant comme une représentation *concurrente* de la communauté visant précisément à contrer le nationalisme québécois et ses accents indépendantistes. Pour Guy Laforest (1992) comme pour Kenneth McRoberts (1999), l'adoption d'une telle image uniforme, unitaire et unifiée de la société canadienne représente la fin d'une conception du Canada comme État bi- ou plurinational, une représentation qui était plus sensible à la diversité et à la complexité des appartenances qui s'y expriment.

Si le discours antinationaliste vise au départ le nationalisme traditionnel de l'élite canadienne-française, le nouveau discours nationaliste québécois devient rapidement son principal adversaire. Ce **néonationalisme** a été

décliné de diverses manières jusqu'à aujourd'hui, notamment en réarticulant le fonds autonomiste des discours sur la francophonie canadienne autour du territoire et de l'État québécois. Parmi les nombreuses réflexions suscitées par cette redéfinition des représentations de la collectivité, celles du sociologue Fernand Dumont ont particulièrement marqué les recherches contemporaines, que ce soit pour poursuivre ses interrogations ou les critiquer (Mathieu, 2001; Bernier-Renaud, Couture et St-Louis, 2011, p. 77-82). Au cœur de l'interprétation de Dumont se trouvent la quête et l'édification de la « référence » collective. Pour lui, l'histoire des francophones en Amérique se lit précisément comme une longue et difficile entreprise de *définition* au cours de laquelle « une collectivité est parvenue à se représenter elle-même, à se fonder comme référence » (Dumont, 1996, p. 321). Remise en perspective, la trajectoire des Canadiens français apparaît au sociologue comme « une longue résistance », « une modeste, mais troublante tragédie » marquée par un commencement « avorté » et des empêchements successifs (Dumont, 1996, p. 331). Pour le sociologue, la société canadienne-française n'en est pas moins parvenue, par le travail de ses « élites définitrices », à « la conscience historique » de son existence comme nation (1996, p. 18 et 326). Comme « communauté d'un héritage historique », elle porte en elle un projet politique visant à poursuivre un destin particulier qui doit s'arrimer à l'État québécois (Dumont, 1997, p. 51). Le défi lui apparaît être la coordination entre une communauté d'histoire et de culture qu'il juge bien définie¹¹ – la

nation canadienne-française – et des institutions civiques – la *communauté politique* québécoise – qui ne se recouvrent pas. Pour Dumont, cette articulation passe par la convergence autour de la culture de langue française comme « culture publique commune » (1997, p. 63-67).

Les travaux de Dumont posent d'une manière particulièrement précise et achevée les balises d'un discours répandu et durable au sein du nationalisme québécois, que Maclure (2000 et 2003) a identifié comme le nationalisme de la (re)fondation, aux accents mélancoliques. Si ceux et celles qui ont entrepris de poursuivre la réflexion de Dumont n'ont pas nécessairement repris sa distinction entre nation et communauté politique, leur préoccupation centrale reste la même : la place et la signification que prend « la continuation de l'aventure canadienne-française et le maintien d'un certain héritage » devant la diversité manifeste de la population du Québec (Beauchemin, 2001, p. 236). Sous ce mode de représentation de la société québécoise, la *définition* de l'« identité » québécoise comme « figure totalisante de la société » apparaît comme un enjeu fondamental (Beauchemin, 2003a). Pour les sociologues Jacques Beauchemin (2003b) et Joseph Yvon Thériault (2007), cette définition est tiraillée entre la poursuite du « parcours » canadien-français et la reconnaissance du pluralisme constitutif de la société québécoise. L'affirmation résolue de la mémoire et de la culture de la communauté francophone au cœur du « sujet central et unitaire de la nation » leur apparaît comme la seule manière de *refonder* un projet politique significatif capable de mettre en ordre les divers « intérêts particuliers » sur le territoire québécois

11. Dans *Genèse de la société québécoise*, Dumont reconnaît qu'il y a un écart entre la définition (déjà conflictuelle) d'une référence commune par les élites et autres « porte-parole » (le clergé, les parlementaires, la bourgeoisie, etc.) et une société « surtout structurée à la base » (1996, p. 219), dont la majorité de la population apparaît peu perméable aux discours des

élites. Cet écart ne semble pas rendre problématique l'idée que les propositions des élites puissent en dernière analyse être considérées comme adéquates et représentatives.

(Beauchemin, 2003b, p. 51). Or, vu la diversité, la complexité et la constante transformation des mémoires et des pratiques culturelles ayant cours au Québec, il apparaît difficile pour plusieurs de formuler une telle représentation transcendante de l'identité « nationale » sans imposer à une partie importante de la population un « héritage » et une « trajectoire » dans lesquels elle n'a aucune raison ni envie de se reconnaître.

Les discours antinationalistes et nationalistes de la (re)fondation se sont certes souvent opposés, comme s'ils épuisaient les possibilités de définition de l'« identité québécoise » – c'est en tout cas le compte rendu convaincant qu'en faisait Maclure au tournant des années 2000. Or, entre l'illusoire appel au dépassement des déterminations culturelles par l'exercice universel de la raison, d'une part, et l'institution d'une interprétation limitée de l'héritage culturel et mémoriel de la société québécoise comme foyer de la vie civique, d'autre part, le choix apparaît plutôt contraignant. Nombreuses sont les contributions qui, contre ces scénarios un peu courts, ont tenté de prendre en compte avec plus de subtilité et de créativité la multiplicité et la complexité des appartenances et des affinités culturelles qui s'expriment dans le Québec contemporain. Elles ont ouvert des brèches sur plusieurs fronts. Par exemple, la critique « communautarienne » de l'individualisme libéral et de sa prétention à la « neutralité » culturelle a contribué à la réhabilitation des revendications collectives minoritaires à l'intérieur des États multinationaux et pluriculturels (Bickerton, Brooks et Gagnon, 2003; Kymlicka, 2001). Les appropriations des théories de la décolonisation ont également ouvert de nombreux points de passage et de dialogue entre la « question nationale » et les préoccupations des militantes et militants féministes, antiracistes et anticapitalistes, contestant le récit téléologique de la modernité

économique libérale commun aux principaux acteurs politiques des dernières décennies, qu'ils soient nationalistes ou non (Mills, 2011). Enfin, les critiques pluralistes des représentations unitaires courantes de l'État et du « peuple » ont pu puiser à différentes sources, dont les théories du fédéralisme, pour élaborer des conceptions de la souveraineté et de la communauté politique plus souples et inclusives devant la diversité profonde des sociétés contemporaines (Karmis et Maclure, 2001; Karmis, 2006; Burgess et Gagnon, 2011). Avec bien d'autres, ces perspectives ont participé à la composition de trames narratives complexes cherchant à témoigner du fait qu'il n'y a pas de réponse à la question de l'« identité » qui puisse être proposée *a priori*, sans considérer la diversité des points de vue légitimes en cause, la profondeur des tensions qu'elle suscite et les transformations mutuelles que les échanges engendrent.

L'histoire est, avec raison, un des champs de recherche qui ont été le plus remués par l'éclatement des réflexions « identitaires » des dernières décennies. Bon nombre des débats historiographiques récents portent ainsi sur la manière dont *peut* et *doit* être (re)composée la trajectoire historique de la société québécoise. À défaut de pouvoir rendre compte avec précision des différentes positions et écoles qui se sont opposées au fil du temps¹², il est possible de souligner brièvement comment l'« histoire nationale » se retrouve au cœur des réflexions sur l'« identité québécoise ». La question de l'« identité », entendue comme la définition ou la contestation d'une certaine représentation de la collectivité, a certes toujours traversé les échanges entre historiens, des querelles classiques entre l'école de Montréal et l'école de Laval (tableau 5.2) aux

12. Voir le portrait concis, enrichi de nombreuses pistes de lecture, que fait Petitclerc (2009).

discussions sur la spécificité ou la normalité du parcours historique du Québec, en passant par les débats sur l'héritage du chanoine Lionel Groulx. La proximité entre programme historiographique et projet politique est devenue particulièrement évidente après l'appel de Gérard Bouchard à « réinventer » le « récit national » en « ouvr[ant] au maximum le cercle de la nation ». Pour Bouchard, redéfinir la « nation québécoise », dont on écrira l'histoire en fonction de la diversité de la population du Québec, doit permettre de « fonder la cohésion collective le plus loin possible de l'ethnicité, hors de l'homogénéité culturelle » (1999, p. 98-99 et 138). L'historien Jocelyn Létourneau (2000 et 2006), qui souhaite aussi une réécriture de l'histoire québécoise

délaissant le ton « mélancolique » des récits classiques, voit cependant dans la démarche de Bouchard une reformulation d'une même téléologie nationaliste qui présente la réalisation de la « nation québécoise » et de sa souveraineté comme une nécessité. Selon lui, cette nouvelle « histoire nationale » intégrationniste risque de sous-estimer les tensions traversant la société québécoise, notamment l'« ambivalence » durable des Québécois d'héritage canadien-français quant à la formulation de leurs identités nationales. Pour Létourneau (2004), le récit historique doit rendre compte de la complexité et de l'indétermination des processus sociopolitiques, de même que des multiples possibles qui sont ouverts à une collectivité à tout moment de l'histoire.

TABLEAU 5.2.

L'école de Montréal, l'école de Laval et l'historiographie québécoise

Au cours des années 1950 et 1960, une nouvelle génération d'historiens se penche sur l'événement de la Conquête pour tenter d'expliquer l'infériorité socioéconomique des Canadiens français du Québec contemporain.

École de Montréal	Historiens de l'Université de Montréal	• La Conquête représente une rupture dans le développement normal de la colonie de la Nouvelle-France vers un État indépendant. • La « décapitation sociale » qui résulte de l'émigration d'une part de l'élite canadienne confine la population à « un état permanent de subordination » (Brunet, 1966, p. 5). • Cette interprétation populaire au moment de la Révolution tranquille est demeurée fort répandue dans le discours néonationaliste jusqu'à aujourd'hui.
École de Québec	Historiens de l'Université Laval	• La Conquête ne provoque pas de grande rupture économique, sociologique ou politique pour la population canadienne. • Ce sont plutôt le traditionalisme et le refus des valeurs libérales de la part de la bourgeoisie canadienne-française qui expliquent le retard historique de la collectivité.

À partir des années 1970, de nouvelles approches viennent nuancer la thèse du retard socioéconomique de la société canadienne(-française), en décortiquant notamment les structures sociales et économiques qui sont mises en place sous le régime britannique. L'historiographie « moderniste », qui s'interroge sur la normalité du procès de modernisation de la société québécoise plutôt que sur la spécificité de son parcours, devient la tendance majeure au cours des années 1980 (Linteau, Durocher et Robert, 1989). D'après Petitclerc (2009), les approches « critiques », qui s'intéressent aux clivages et aux conflits internes à la société québécoise tout en partageant le constat de « normalité » de l'historiographie libérale, jettent à la même époque les bases d'une tradition importante (quoique mineure) de l'histoire sociale au Québec.

Source : Voir notamment Dickinson et Young (2003, p. 71-74) et Petitclerc (2009, p. 88-94).

La critique la plus frontale est cependant venue des auteurs de la lignée néodumontienne. Pour Beauchemin par exemple, l'approche de Bouchard (comme celle de Létourneau) participerait d'une « certaine tendance au refus de soi » et « à l'évacuation des contenus de culture » du nationalisme québécois, oubliant la « subjectivité qui traverse la conscience historique franco-québécoise » (2002, p. 15-17). Ce type de critique est poursuivi sur ce terrain et celui plus large de l'enseignement de l'histoire et de l'éducation citoyenne par certains défenseurs de la « nouvelle sensibilité historique » (Beaudry et Chevrier, 2007 ; Kelly, 2003)¹³, qui appellent à remettre au centre de l'histoire du Québec les « idées », récits fondateurs et grands personnages qui auraient fait et dit la particularité du « parcours canadien-français ». Pour ces auteurs, l'histoire « nationale » doit précisément rendre compte de la trajectoire et du destin d'une collectivité spécifique, notamment à travers les « grands » événements politiques et les interprétations que les élites et autres porte-parole en ont faites.

Cette conception du politique fait écho à l'idée voulant que la « mémoire collective », l'« intention nationale » ainsi que l'héritage canadien-français doivent exercer un ascendant déterminant sur la représentation de l'« identité québécoise ». Elle est en tension avec la compréhension du « peuple » et du politique mise en avant par l'histoire sociale « critique ». Proposant, d'après Martin Petitclerc, une « vision ouverte du devenir historique » s'intéressant aux « inégalités nationales, bien sûr, mais également [aux] inégalités de classes et de genre » (2009, p. 112), cette approche met en doute le caractère

consensuel, voire organique, de la communauté « nationale » dont on fait le récit. Elle vise moins à susciter le rassemblement autour et au nom d'une figure unitaire du « peuple » qu'à analyser « les différentes formes d'inégalités et de conflits qui traversent les rapports sociaux et [...] leur impact considérable sur le devenir d'une société » (Petitclerc, 2009, p. 87). Entendue comme un projet démocratique, l'inclusion d'actrices et d'acteurs généralement absents des grands récits de la collectivité met notamment en lumière les dimensions exclusivistes ou autoritaires des institutions politiques et culturelles. Si on le dit « social », ce genre d'histoire n'en serait donc pas moins immédiatement *politique* (Baillargeon, 2011). Moins préoccupée par la refondation explicite d'une figure collective (métissée) que ne l'est par exemple le projet de Bouchard, l'histoire ainsi comprise forme des portraits moins cohésifs et univoques de la société québécoise que ne le sont les récits collectifs classiques. Elle estime que l'approfondissement du caractère démocratique des pratiques politiques et de la vie citoyenne passe par la contestation « par le bas » des institutions et des récits hégémoniques plutôt que par l'alignement sur une représentation collective transcendante. En cela, elle touche au cœur des enjeux contemporains des discussions sur l'« identité québécoise ».

POINTS CLÉS

- > Les discussions contemporaines sur l'« identité québécoise » naissent au tournant des années 1960 de la critique du nationalisme canadien-français et de l'émergence d'un nationalisme articulé autour de l'État québécois. Elles ont pour problématique commune la clarification ou la contestation du projet politique qui doit correspondre à cette « identité », notamment quant aux contours de la vie citoyenne, à la teneur de l'« héritage »

.....

13. Pour des perspectives critiques sur différents aspects de cette « nouvelle sensibilité », voir les textes de Belkhdja (2008), Petitclerc (2009), Belkhdja et Traisnel (2012) et Pottie et Couture (2012).

canadien-français et à son ascendant sur les institutions québécoises contemporaines.

- > Les approches interprétatives cherchent à rendre compte de l'« identité québécoise » comme étant composée des diverses manières dont la société québécoise a été imaginée et comprise comme réalité collective à travers le temps. L'appréciation différenciée des différents récits de l'expérience collective québécoise – la légitimité, la validité et l'authenticité qui sont accordées à la parole des intervenants et intervenantes de différents statuts et conditions – règle les débats entre les narrations identitaires dominantes et celles plus marginales.
- > L'opposition classique entre l'antinationalisme universaliste et le nationalisme de la (re)fondation a eu tendance à occulter les nombreux courants interprétatifs qui ont tenté de comprendre et de traiter la diversité des appartenances qui s'expriment au Québec de manières plus souples et créatives. L'historiographie québécoise est par ailleurs traversée par les tensions liées à l'interprétation du sens de l'« identité collective » au Québec, notamment quant à la part à accorder à l'hétérogénéité, l'univocité, la continuité et la conflictualité dans la composition de la « trajectoire historique » de la société québécoise.

3. LES ENJEUX DES DISCUSSIONS UNIVERSITAIRES CONTEMPORAINES SUR L'IDENTITÉ QUÉBÉCOISE

3.1. La diversité, la cohésion sociale, l'exclusion et l'appartenance

Si la thématique de l'« identité québécoise » traverse autant de questionnements et de polémiques, c'est qu'elle rassemble et représente un

ensemble d'échanges publics portant sur la définition ou la contestation des contours de l'espace citoyen québécois. En ce sens, elle correspond au cadrage principal à travers lequel sont traitées les questions de l'appartenance, de la diversité, de l'inclusion, de la cohésion sociale et du sens de l'expérience citoyenne au Québec. Comme nous l'avons vu dans la première partie, les discussions sur l'identité québécoise représentent une expression particulière des questionnements qui traversent les nationalismes et les communautarismes libéraux dans les sociétés profondément diversifiées.

Au cœur des débats contemporains se trouve le « pluralisme », c'est-à-dire le « fait que les États contemporains sont habités non seulement par une diversité croissante sur le plan des identités collectives, mais aussi par une expression politique accrue de cette diversité » (Karmis, 2003, p. 86). Pour certains auteurs, le pluralisme apparaît comme un « défi » (sinon une menace) pour la communauté politique. À moins d'être sérieusement encadré et aligné sur une représentation (nationale) totalisante, il participerait à la fragmentation de la communauté. Cette thèse s'appuie sur l'idée que « la nation (et son corollaire, le "peuple") constitue la référence identitaire essentielle au fonctionnement de l'État démocratique » et que les dynamiques « particularistes » issues du pluralisme identitaire concourent à miner l'unité symbolique qu'elle procurerait (Bourque et Duchastel, 1996, p. 303). Pour ces auteurs, l'inquiétude réside donc dans le fait que la « déchéance du monopole que détenait la nation » dans les sociétés modernes ouvre sur le déluge désordonné des « intérêts particuliers » dans l'arène politique (Beauchemin, 2004, p. 56). Dans cette optique, il faudrait symboliquement « réduire la diversité afin de ramener la société à un certain centre d'elle-même » (Beauchemin, 2010, p. 38).

Plusieurs approches libérales ou critiques ont contesté cette idée voulant qu'il puisse exister une telle conception consensuelle et transcendante de la communauté nationale capable de subordonner et d'organiser les diverses revendications politiques. Parce que les mouvements sociaux et les autres regroupements dits « identitaires » visent généralement l'*inclusion*, leurs conséquences ne seraient pas nécessairement la fragmentation, mais plutôt l'élargissement potentiel du caractère démocratique des pratiques politiques (Lamoureux, 2008). Pour Francis Dupuis-Déri (2007), la capacité alléguée des représentations dominantes de la nation à représenter le « bien commun » n'est surtout que la traduction en termes « universels » des intérêts des éléments dominants de la société, jointe à l'appel à la soumission des « autres » membres à cette représentation transcendante. Dans le même ordre d'idées, Nootens (2005, p. 112-113) souligne qu'« [a]vant même d'arguer de cette fragmentation [de la communauté politique], il faudrait démontrer l'unité préalable, antérieure, du sujet politique [national], comme il faudrait démontrer le caractère intrinsèquement solidaire et responsable du projet politique de la modernité » (voir aussi Nootens, 2007b). En somme, la problématique du pluralisme ouvre sur la (re)définition de la manière dont peuvent être compris l'exercice démocratique et la cohésion dans les sociétés de tradition libérale.

Si ces discussions universitaires semblent bien théoriques et abstraites, elles demeurent en phase avec les dynamiques et les changements qui animent la société québécoise. Les débats suscités par la récente Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, dont le rapport a été déposé en mai 2008 (Bouchard et Taylor, 2008), auront montré toute l'actualité de ces questionnements. Le rapport prend pour objet de départ *une* facette du pluralisme des

sociétés contemporaines, soit l'accommodement des pratiques culturelles minoritaires au regard du droit et de son application. Il inclut néanmoins une discussion plus large sur l'intégration, la cohésion sociale et l'identité collective qui imprègne l'ensemble des propositions offertes quant aux « pratiques d'accommodement ». Cette discussion s'appuie sur le constat qu'un « malaise » et un « mouvement de braquage identitaire » de la part de plusieurs « Québécois d'ascendance canadienne-française » sont à l'origine du mouvement de critiques à l'égard des accommodements (Bouchard et Taylor, 2008, p. 18). Le compte rendu des commissaires entreprend alors de clarifier les divers dispositifs déjà en place, puis propose des pistes pour approfondir le « cadre civique commun » dans une perspective résolument ancrée dans les principales préoccupations exprimées autour de l'« identité québécoise » (Bouchard et Taylor, 2008, p. 109). L'une des pièces majeures de ce cadre civique commun, l'interculturalisme comme modèle d'intégration¹⁴, apparaît ainsi centrée sur la recherche de cohésion, le développement d'un sentiment d'appartenance, la participation à la culture citoyenne et la promotion d'une mémoire nationale qui tiennent compte de la diversité de la population québécoise et de ses traditions.

Pour aller à l'essentiel, on dira que l'interculturalisme québécois a) institue le français comme langue commune des rapports interculturels ; b) cultive une orientation pluraliste, soucieuse de la protection des droits ; c) préserve la nécessaire tension créatrice entre, d'une part, la diversité et, d'autre part, la continuité du noyau francophone

.....
14. L'interculturalisme a été peu défini officiellement, mais il a été l'objet de plusieurs débats publics et universitaires et de propositions théoriques et pratiques variées (Bégin *et al.*, 2010 ; Gagnon et Iacovino, 2003 ; Karmis, 2003 ; Rocher et Labelle, 2010 ; Salée, 2010 ; Bouchard, chapitre 22 de cet ouvrage).

et le lien social ; d) met un accent particulier sur l'intégration et la participation ; et e) préconise la pratique des interactions (Bouchard et Taylor, 2008, p. 121).

En somme, en appelant à la poursuite et à l'approfondissement du programme inter-culturel québécois, le rapport de Bouchard et Taylor trace les contours d'un projet citoyen évolutif au centre duquel se trouve la (re)définition de l'« identité québécoise ».

Les travaux de la Commission ont probablement reçu autant de critiques de toutes sortes que d'éloges, montrant encore la complexité et la profondeur des débats sur la question de l'« identité québécoise ». Parmi les critiques les plus intéressantes se trouvent celles qui exposent les écueils du cadre choisi par le rapport – la tension à aménager et à résoudre entre la majorité (d'héritage canadien-français) et les « minorités culturelles » –, dans la mesure où elles montrent en même temps les limites des principales discussions universitaires sur l'« identité ». Plusieurs analystes ont ainsi remarqué que cette manière d'aborder la question de l'intégration reconduit l'idée qu'un important écart culturel et moral – un « conflit de valeurs » – existe entre la majorité « québécoise » et les « minorités ». La réduction de l'importance de ces « différences » culturelles apparaît alors comme la principale préoccupation des politiques d'intégration (Armony, 2010, p. 83-84). Or, cette compréhension particulière de la question de l'intégration renvoie d'abord aux inquiétudes exprimées par *certain*s citoyens et *certain*es citoyennes lors des audiences, inquiétudes qui ont été identifiées comme « les craintes de la majorité francophone ». Elle laisse bien peu de place aux autres perspectives sur la question, notamment quant aux appréhensions « minoritaires » face à la discrimination quotidienne et aux dynamiques structurelles d'exclusion (Pelletier et Cousineau Morin, 2012). Pour Victor Armony, le véritable problème demeure

le fait que beaucoup de personnes, malgré leur statut de citoyens, « trouvent des obstacles systémiques à leur intégration politique, économique et culturelle à la société » (2010, p. 80). Insister uniquement sur la « gestion » de la différence culturelle « dépolitiserait » ainsi en bonne partie la question de l'intégration, ignorant les relations de pouvoir qui s'y déploient. Les rapports à la définition des cadres de la vie citoyenne et des normes d'interactions sociales demeurent inégaux et hiérarchisés : il y aurait d'une part ceux et celles qui décident des formes et des limites de la tolérance de « leur » société et, d'autre part, ceux et celles qui demandent que leurs pratiques soient « tolérées » (Leroux, 2010, p. 117-119).

En définitive, ce qui est maintenu par ce cadrage de la question, c'est l'idée que les tensions liées aux manifestations concrètes du « pluralisme » dans l'espace public puissent être résolues sans grande remise en question des hiérarchies, privilèges et relations de pouvoir établis de longue date. Les pratiques culturelles des citoyens et citoyennes issus de l'immigration plus ou moins récente constituent un cas de figure de la tendance générale à considérer l'inclusion « comme un mouvement de convergence obligée de l'Autre vers le Soi [...] et non pas comme un rapport social réciproque, libre, d'égal à égal » (Salée, 2010, p. 179). Sont ainsi plus ou moins évacuées les questions de la responsabilité des majorités à l'origine des normes collectives à l'égard des exclusions systématiques que ces normes produisent, et de l'examen « auto-critique » qui devrait en découler (Armony, 2010, p. 91 ; Salée, 2010, p. 157). Ainsi, après avoir remarqué la multiplicité des récits identitaires québécois et leurs reconfigurations dans le temps, il faut bien constater que les voix n'ont pas toutes le même poids ni la même importance lorsqu'il s'agit de déterminer les contours de la citoyenneté et de l'appartenance à l'espace

québécois. Si l'inclusion symbolique dans des récits communs ou partagés est si souvent insatisfaisante, c'est qu'elle implique qu'on admette au minimum la légitimité des critiques qui sont formulées par les voix dissidentes, plutôt que de les ranger commodément sous le registre marginal de « la diversité », qu'on peut par ailleurs apprécier ou « respecter ».

3.2. Les voix dissidentes et les limites des discussions sur l'identité

Les pensées politiques féministes entretiennent une longue tradition de relations critiques et tiraillées avec les discours sur la citoyenneté et l'identité nationale, même là où le nationalisme apparaît d'abord comme une force d'émancipation (Lamoureux, 1996 ; Smith, C.L., 1999 ; Yuval-Davis, 1997). Au Québec, la « question nationale » et ses reformulations ont occupé une place centrale dans les réflexions qui ont animé les mouvements féministes jusqu'à aujourd'hui, des questionnements sur les relations entre féministes francophones et anglophones au tournant des années 1970 à ceux sur la diversité interne des principaux regroupements (Belleau, 1996 ; Maillé, 2001 ; Mills, 2011). Pour Lamoureux, bien que les effets du projet de modernisation qui accompagne les mobilisations nationalistes québécoises soient globalement positifs, il reste que les mouvements nationalistes ont eu tendance à subordonner et canaliser les mobilisations féministes au nom de la « quête collective », favorisant la « communion » plutôt que l'affrontement et la critique (2001, p. 128). Les revendications féministes sont ainsi à la fois « entendues » et *traduites* par les pouvoirs en place, entraînant nécessairement la déradicalisation de leurs revendications. À ce titre, la « conscience nationale [...] comme facteur unifiant » aura aussi, pour Lamoureux, « servi

de frein à l'expression de la diversité sociale » (2001, p. 98).

La relation des peuples autochtones aux délibérations sur l'identité québécoise est plus ouvertement conflictuelle. Leur place dans les récits identitaires dominants aura souvent été vue au mieux comme une tentative d'usurpation de leur voix et de leur autonomie, au pire comme une oblitération de leur présence sur le territoire revendiqué par les État canadiens ou québécois (Green, 2004). Au Québec, ces représentations collectives conflictuelles, notamment quant à la reconnaissance *réciroque* d'un « droit à l'auto-détermination », ont animé les revendications autochtones depuis les années 1970 (Jenson et Papillon, 2003 ; Salée, 1995). Pour le théoricien mohawk Taiaiake Gerald R. Alfred (1995), le nationalisme représente d'abord l'imposition des institutions propres à l'imaginaire politique occidental à travers le monde. Parce que le nationalisme demeure le langage dominant de la légitimité politique, il doit être possible d'élargir sa définition afin d'y faire valoir la validité des différentes revendications de souveraineté et d'autonomie formulées par les communautés autochtones (Alfred, 1995, p. 13). Il ne s'agit cependant pas d'être dupe des possibilités politiques ouvertes par ce discours ; puisqu'il est aussi marqué du caractère conservateur des nationalismes coloniaux, il risque de mener à des ententes qui relèvent plus de l'accommodement et de la subordination que de l'autonomie (Alfred, 2009, p. 62). Par ailleurs, pour Alfred, le nationalisme québécois, plutôt que de chercher à instaurer une relation de profonde réciprocité, « a été l'instigateur de processus conflictuels qui ont fait augmenter l'intensité des affirmations nationalistes des Mohawks » (1995, p. 17 ; traduction libre).

Ce trop court aperçu des lectures dissidentes et des voix marginales des récits identitaires québécois peut être complété en examinant

deux critiques des institutions culturelles et des critères d'appartenance implicites qu'elles reproduisent, notamment quant aux pratiques linguistiques. Ces critiques sont sceptiques quant aux discours sur la cohabitation harmonieuse et le métissage culturel réciproque en vogue notamment dans le domaine des arts et des lettres. Elles relèvent plutôt la part de conflictualité et de résistance qui traverse encore aujourd'hui les interactions culturelles et linguistiques. S'intéressant aux études littéraires, Simon Harel (2007) remarque que les œuvres des écrivains migrants sont généralement placées par les critiques sous le signe de l'« ouverture à l'Autre », qui serait caractéristique de l'identité québécoise contemporaine. Or, cette valorisation particulière des écritures migrantes laisse souvent peu de place à la voix des auteurs comme telle. Elle la double d'un discours sur l'ouverture qui, finalement, ne sert qu'à refléter l'autoreprésentation que la majorité interprétante se fait d'elle-même. Dans le cas des lettres anglo-québécoises, leur intégration dans le corpus de « la littérature québécoise » apparaît encore plus difficile. Pour Harel, elle témoigne de la persistance d'un « imaginaire de l'adversité » (2007, p. 48). Les travaux de la linguiste Mela Sarkar (2008) dépeignent quant à eux les contacts « interculturels » quotidiens du point de vue des jeunes du milieu hip-hop. Pour elle, le « nouveau langage hybride et mixte » qu'ils déploient doit se lire comme une pratique subversive qui conteste les principales considérations sur la langue française intégrées dans les récits identitaires dominants (Sarkar, 2008, p. 28). D'après Sarkar, même si l'appartenance au Québec se présente officiellement de plus en plus comme « civique », « la couleur de la peau et l'accent en français » demeurent au centre de définitions populaires et au cœur des dynamiques d'exclusion quotidiennes (2008, p. 32). Dans cette perspective, les pratiques contestataires spontanées du hip-hop « jett[ent] les

bases pour une critique fondamentale : le multilinguisme contre le principe de l'unilinguisme français et toute tentative d'homogénéisation selon les critères de la société dominante, qui est dans les faits exclusionniste envers les minorités linguistiques et raciales » (2008, p. 40). La génération hip-hop contribuerait ainsi à la redéfinition libre et ouverte des expériences de la vie en société au Québec.

POINTS CLÉS

- > La problématique du pluralisme ouvre sur la (re)définition de la manière dont peuvent être compris l'exercice démocratique et la cohésion dans les sociétés libérales. Elle pose certes la question de la cohabitation harmonieuse et des accommodements entre les pratiques culturelles majoritaires et minoritaires; de manière plus profonde, elle remet en question les hiérarchies officielles et implicites dans les capacités de définir les termes des interactions citoyennes au Québec.
- > En marge des grands récits identitaires québécois s'élèvent de nombreuses voix dissidentes. Outre les importantes critiques qu'elles formulent à l'égard des dispositifs de hiérarchisation ou d'exclusion qui subsistent dans les récits et pratiques « identitaires » au Québec, ces voix montrent qu'on ne peut souhaiter l'inclusion et la réciprocité sans accepter que toutes les parties soient potentiellement remises en question et transformées par les processus dits d'intégration.

CONCLUSION

Les sciences sociales et humaines ont joué un rôle majeur dans les discussions tant théoriques que pratiques sur les questions liées à l'« identité

québécoise» depuis plus de six décennies. Leur participation aux exercices collectifs et conflictuels d'interprétation de la société québécoise est marquée par un souci antagonique, mais toujours présent de rendre justice aux significations qui sont investies dans les diverses pratiques culturelles qui ont cours au Québec, qu'elles soient structurantes, dissidentes, consensualistes ou subversives. Les différentes manières dont les chercheurs et les chercheuses «donnent sens» à ces pratiques constituent les fondements de l'ancrage «normatif» inévitable de leurs travaux. Une réflexion approfondie sur ces «approches» contribue donc à la compréhension des enjeux politiques qui traversent non seulement les pratiques culturelles, mais aussi les recherches et les discours sur l'«identité».

Malgré les limites de ce que la notion d'«identité» permet de dire et de comprendre de la vie politique et des expériences citoyennes, il semble plutôt évident que sa mobilisation tant dans les travaux universitaires que dans les débats publics au Québec ne soit pas près de s'essouffler. Une tradition d'échanges, longue de plus d'un demi-siècle, cherche ainsi à saisir le sens de la société politique québécoise. Historiquement, ces réflexions se sont montrées tantôt larges, ouvertes, plurielles et créatives, tantôt orientées d'abord vers les conceptions hégémoniques formulées au nom de la majorité et de «sa» trajectoire – à l'exclusion des

multiples voix qui ne s'y trouvent pas représentées et qui participent néanmoins aux phénomènes culturels et politiques qui font le quotidien de la société québécoise. Au cours des quinze dernières années, le deuxième pôle a fait un retour marqué tant dans les discussions publiques que dans les recherches et les débats normatifs universitaires, à contre-courant des tendances institutionnelles et délibératives récentes qui semblaient toujours plus engagées à promouvoir la rencontre des pratiques culturelles majoritaires et minoritaires plutôt qu'à les opposer. Ce repli de certains protagonistes s'articule à même le concept d'«identité» qu'ils partagent – à partir de définitions fort divergentes certes – avec l'ensemble des intervenants et intervenantes de la discussion que nous avons survolées dans ce chapitre. Il convient alors de s'interroger sur les manières de poursuivre la réflexion d'une manière qui permette la discussion sans donner immédiatement prise aux oppositions binaires qui traversent les débats sur les «identités». Cela ne signifie pas qu'il faille abandonner le concept et les riches contributions qu'il a permis de forger. Pour la recherche, cela peut cependant vouloir dire s'éloigner des discussions théoriques sur l'«identité» pour se rapprocher de la pluralité quotidiennement renouvelée et reproduite des phénomènes complexes, conflictuels et contradictoires que la théorie cherche à organiser.

QUESTIONS

1. Quels sont les principaux usages de la notion d'identité en sciences sociales ?
2. En quoi les discussions universitaires sur l'«identité» permettent-elles d'éclairer la compréhension des rapports entre les citoyens et citoyennes d'un État et les conditions de la vie démocratique dans les sociétés de tradition libérale ?
3. Quels risques courons-nous lorsque nous mobilisons le concept d'«identité» ? Comment pouvons-nous nous prémunir contre ces risques ?

4. Que signifie le concept d'identité narrative ? S'applique-t-il de la même façon aux phénomènes individuels et collectifs ?
5. Quelles sont les principales traditions narratives lorsqu'il s'agit de rendre compte de l'« identité québécoise » ? Comment contribuent-elles à la compréhension de la situation politique et culturelle du Québec ?
6. En quoi les réflexions sur l'identité québécoise concernent-elles l'historiographie québécoise et l'écriture d'une « histoire nationale » ?
7. Quels sont les principaux enjeux contemporains liés aux débats sur l'« identité québécoise » en sciences sociales ? En quoi le concept d'identité oriente-t-il la compréhension de ces enjeux ?
8. Les principales discussions sur l'« identité québécoise » vous apparaissent-elles inclusives ou exclusives ? Les réponses à cette question varient-elles selon la perspective adoptée ?
9. Identifiez un événement de l'actualité récente où le thème de l'identité a été mentionné. Comment le terme était-il défini ? Quels enjeux politiques voulait-on soulever ?
10. Estimez-vous qu'il soit un jour possible de trouver une définition substantielle et définitive de l'« identité québécoise » ? Quelles en seraient les conséquences sur la vie citoyenne et l'exercice démocratique ?

LECTURES SUGGÉRÉES

- Bouchard, G. et C. Taylor (2008). *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation. Rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Brubaker, R. et F. Cooper (2001). « Au-delà de l'« identité » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 139, p. 66-85.
- Hall, S. (2008). « Qui a besoin de l'« identité » ? », dans S. Hall, *Identités et cultures. Politiques des cultural studies*, Paris, Éditions Amsterdam, p. 267-285.
- Karmis, D. (2003). « Pluralisme et identité(s) nationale(s) dans le Québec contemporain : clarifications conceptuelles, typologie et analyse du discours », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, p. 85-116.
- Maclure, J. (2000). *Récits identitaires. Le Québec à l'épreuve du pluralisme*, Montréal, Québec Amérique.
- Maclure, J. et A.-G. Gagnon (dir.) (2001). *Repères en mutation. Identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Montréal, Québec Amérique.
- Venne, M. (dir.) (2000). *Penser la nation québécoise*, Montréal, Québec Amérique.

GLOSSAIRE

CONSTRUCTIVISME : En sciences sociales, les approches constructivistes font valoir le caractère socialement construit plutôt qu'objectif de ce qui compose la « réalité ». Dans cette perspective, des phénomènes comme la culture, la tradition, l'ethnie ou le genre, par exemple, n'ont pas de fondements naturels et immuables ; ils reposent plutôt sur des conventions historiques et des interprétations partagées dont on peut étudier la composition et les transformations à travers le temps.

ESSENTIALISME : Compréhension des phénomènes sociaux qui, par opposition au constructivisme, les fait reposer sur des caractéristiques naturelles, substantielles, inaltérables et indépendantes de la volonté des individus ou des représentations qu'ils s'en font. On utilise couramment l'expression « essence » en ce sens pour désigner les caractéristiques données d'une personne, d'un groupe ou d'un objet qui détermineraient leur « être » de manière immuable.

ETHNOSYMBOLISME : Théorie du nationalisme qui insiste sur les ancrages prémodernes des sentiments et des traditions nationaux modernes. Elle cherche notamment à expliquer l'attachement populaire au nationalisme en retraçant le rôle des solidarités ethniques et culturelles prémodernes dans la composition des imaginaires nationaux.

IDENTITÉ : Terme qui peut, sur le plan individuel, référer au sentiment de soi et à sa permanence

tout au long d'une vie ; par exemple, au fait qu'une personne peut estimer savoir (ou ne plus reconnaître) « qui elle est ». Par identité « collective », on désigne généralement l'ensemble des caractéristiques que les membres d'un groupe estiment ou encore sont réputés partager – aussi difficile soit-il de les saisir dans les faits sous une formulation qui fasse consensus. À ce titre, les « identités » sont mieux conçues comme des objets de lutte à propos du sens d'une association politique et de la place qu'y occupe chacun de ses membres.

INTERSUBJECTIVITÉ : Terme qui renvoie à l'idée selon laquelle la subjectivité humaine se forme dans les interactions sociales et le dialogue avec les autres, plutôt que de manière autonome et isolée. Le langage et la culture comme systèmes et pratiques conventionnels sont des marques manifestes de cette présence des autres au cœur de ce qui apparaît exprimer notre individualité.

NÉONATIONALISME : Reformulation du nationalisme canadien-français au tournant des années 1960 au Québec. Ce nouveau nationalisme est articulé autour de l'État et du territoire québécois plutôt qu'autour des institutions du Canada français. À l'origine, ceux et celles qui s'en font les porte-parole appellent généralement à la modernisation de l'État québécois et à une plus grande autonomie par rapport au gouvernement central, voire à son indépendance.

BIBLIOGRAPHIE

- Alfred, T.G.R. (1995). *Heeding the Voices of Our Ancestors. Kahnawake Mohawk Politics and the Rise of Native Nationalism*, Toronto, Oxford University Press.
- Alfred, T.G.R. (2009). *Wasáse. Indigenous Pathways of Action and Freedom*, Toronto, University of Toronto Press.
- Anderson, B. (2002). *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte.
- Armony, V. (2010). « Les rapports majorité/minorités au Québec : question culturelle ou enjeu de pouvoir ? », dans B. Gagnon (dir.), *La diversité québécoise en débat. Bouchard, Taylor et les autres*, Montréal, Québec Amérique, p. 77-92, coll. « Débats ».
- Baillargeon, D. (2011). « Histoire – Le soi-disant déclin de l'histoire nationale au Québec », *Le Devoir*, 14 octobre.
- Balthazar, L. (1986). *Bilan du nationalisme au Québec*, Montréal, L'Hexagone.
- Balthazar, L. (1994). « Les nombreux visages du nationalisme au Québec », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, p. 23-40.
- Beauchemin, J. (2001). « Dumont : historien de l'ambiguïté », *Recherches sociographiques*, vol. 42, n° 2, p. 219-238.
- Beauchemin, J. (2002). *L'histoire en trop. La mauvaise conscience des souverainistes québécois*, Montréal, VLB.
- Beauchemin, J. (2003a). « Qu'est-ce qu'être Québécois : entre la préservation de soi et l'ouverture à l'autre ? », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, p. 7-43.
- Beauchemin, J. (2003b). « La nation entre communauté imaginée et communauté politique », dans R. Canet et J. Duchastel (dir.), *La nation en débat. Entre modernité et postmodernité*, Outremont, Athéna, p. 47-63.
- Beauchemin, J. (2004). *La société des identités. Éthique et politique dans le monde contemporain*, Outremont, Athéna.
- Beauchemin, J. (2010). « La notion de diversité comme lieu commun », dans B. Gagnon (dir.), *La diversité québécoise en débat. Bouchard, Taylor et les autres*, Montréal, Québec Amérique, p. 27-41, coll. « Débats ».
- Beaudry, L. et M. Chevrier (dir.) (2007). *Une pensée libérale, critique ou conservatrice ? Actualité de Hannah Arendt, d'Emmanuel Mounier et George Grant pour le Québec d'aujourd'hui*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Bégin, L. et al. (2010). « Manifeste pour un Québec pluraliste », *Le Devoir*, 3 février.
- Belkhodja, C. (2008). « Le discours de la "nouvelle sensibilité conservatrice" au Québec », *Études ethniques au Canada*, vol. 40, n° 2, p. 79-100.
- Belkhodja, C. et C. Traisnel (2012). « Une communauté nationale assiégée ? Le constat des "nouveaux penseurs de la sensibilité conservatrice" en France et au Québec », dans M. Labelle, J. Couture et F.W. Remiggi (dir.), *La communauté politique en question. Regards croisés sur l'immigration, la citoyenneté, la diversité et le pouvoir*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 122-144.
- Belleau, J. (1996). *Le féminisme tricoté serré en question. Perspectives de Québécoises de minorités ethnoculturelles*, Québec, Groupe de recherche multidisciplinaire féministe.
- Bernier-Renaud, L., J.-P. Couture et J.-C. St-Louis (2011). « Le réseau des revues d'idées au Québec : esquisse d'une recherche en cours », *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 14, n° 2, p. 59-83.
- Bickerton, J., S. Brooks et A.-G. Gagnon (2003). « Le libéralisme communautaire de Charles Taylor », dans *Six penseurs en quête de liberté, d'égalité et de communauté. Grant, Innis, Laurendeau, Rioux, Taylor et Trudeau*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 99-128.
- Blommaert, J. (2005). *Discourse. A Critical Introduction*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bouchard, G. (1999). *La nation québécoise au futur et au passé*, Montréal, VLB.
- Bouchard, G. et C. Taylor (2008). *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation. Rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Bourque, G. et J. Duchastel (1996). *L'identité fragmentée. Nation et citoyenneté dans les débats constitutionnels canadiens, 1941-1992*, Montréal, Fides.

- Brass, P.R. (1991). *Ethnicity and Nationalism : Theory and Comparison*, New Delhi, Sage.
- Brinthaupt, T.M. (2008). « Identity », dans W.A. Darity Jr. (dir.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 2^e éd., vol. 3, Détroit, Thomson-Gale, p. 551-556.
- Brooks, S. et A.-G. Gagnon (1994). *Les spécialistes des sciences sociales et la politique au Canada. Entre l'ordre des clercs et l'avant-garde*, Montréal, Boréal.
- Brubaker, R. (1996). *Nationalism Reframed : Nationhood and the National Question in the New Europe*, New York, Cambridge University Press.
- Brubaker, R. (2004). « Ethnicity without groups », dans S. May, T. Modood et J. Squires (dir.), *Ethnicity, Nationalism and Minority Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 50-77.
- Brubaker, R. et F. Cooper (2001). « Au-delà de l'« identité » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 139, p. 66-85.
- Brunet, M. (1966). *Les Canadiens et les débuts de la domination britannique, 1760-1791*, Ottawa, La Société historique du Canada.
- Burgess, M. et A.-G. Gagnon (dir.) (2010). *Federal Democracies*, Londres, Routledge.
- Cooley, C.H. (1998). *On Self and Social Organisation*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Désy, C. (2011). « Les tribulations d'un concept mal-aimé : l'identité », dans C. Désy, A. Gérin et S. Harel (dir.), *Traces d'appartenance. De nouvelles avenues pour la recherche sur la construction des identités*, Montréal, Célat, p. 7-16.
- Deutsch, K.W. (1969). *Nationalism and Social Communication : An Inquiry into the Foundations of Nationality*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press.
- Dumont, F. (1996). *Genèse de la société québécoise*, Montréal, Boréal.
- Dumont, F. (2007). *Raisons communes*, Montréal, Boréal.
- Dupuis-Déri, F. (2007). « Quelques précisions au sujet de ma tribu... et un hommage aux mères fondatrices de la modernité », dans J. Beauchemin et M. Bock-Côté (dir.), *La cité identitaire*, Outremont, Athéna.
- Dickinson, J.A.B. et B. Young (2003). *Brève histoire socio-économique du Québec*, Québec, Septentrion.
- Erikson, E.H. (1980). *Identity and the Life Cycle*, New York, Norton.
- Erikson, E.H. (2007). *Adolescence et crise. La quête de l'identité*, Paris, Flammarion.
- Fournier, M. (2001). « Quebec sociology and Quebec society : The construction of a collective identity », *The Canadian Journal of Sociology*, vol. 26, n° 3, p. 333-347.
- Fraser, N. (2005). *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, Paris, La Découverte.
- Fraser, N. et A. Honneth (2003). *Redistribution or Recognition ? A Political-Philosophical Exchange*, Londres, Verso.
- Gagnon, A.-G. et R. Iacovino (2003). « Le projet interculturel québécois et l'élargissement des frontières de la citoyenneté », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, p. 413-434.
- Gellner, E. (1989). *Nations et nationalisme*, Paris, Payot.
- Gleason, P. (1983). « Identifying identity : A semantic history », *The Journal of American History*, vol. 69, n° 4, p. 910-931.
- Goffman, E. (1973). *La mise en scène de la vie quotidienne*, Paris, Éditions de Minuit.
- Goffman, E. (1975). *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Éditions de Minuit.
- Green, J. (2004). « Autodétermination, citoyenneté, fédéralisme : pour une relecture autochtone du palimpseste canadien », *Politique et Sociétés*, vol. 23, n° 1, p. 9-32.
- Hall, S. (2008). « Qui a besoin de l'« identité » ? », dans S. Hall, *Identités et cultures. Politiques des cultural studies*, Paris, Éditions Amsterdam, p. 267-285.
- Harel, S. (2007). « Les loyautés conflictuelles dans la littérature québécoise », *Québec Studies*, vol. 44, p. 41-52.
- Hirschmann, N. (2012). « What's right with positive liberty : Agency, autonomy, and the other », *Charles Taylor à 80 ans : un colloque international*, 30 mars, Montréal.
- Hobsbawm, E.J. et T.O. Ranger (2012). *L'invention de la tradition*, Paris, Éditions Amsterdam.
- Honneth, A. (2000). *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Éditions du Cerf.

- Jenson, J. (1998). « Reconnaître les différences : sociétés distinctes, régimes de citoyenneté, partenariats », dans G. Laforest et R. Gibbins (dir.), *Sortir de l'impasse. Les voies de la réconciliation*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, p. 235-262.
- Jenson, J. (1999). « Understanding politics. Concepts of identity in political science », dans J. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, 3^e éd., Peterborough, Broadview Press, p. 39-56.
- Jenson, J. et M. Papillon (2003). « Les frontières de la citoyenneté sous tension : les Cris de la baie James et la redéfinition de la communauté politique canadienne », dans J. Duchastel (dir.), *Fédéralisme et mondialisation. L'avenir de la démocratie et de la citoyenneté*, Outremont, Athéna, p. 133-150.
- Karmis, D. (1994). « Interpréter l'identité québécoise », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 1, Montréal, Québec Amérique, p. 305-327.
- Karmis, D. (2003). « Pluralisme et identité(s) nationale(s) dans le Québec contemporain : clarifications conceptuelles, typologie et analyse du discours », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, p. 85-116.
- Karmis, D. (2006). « Les multiples voix de la tradition fédérale et la tourmente du fédéralisme canadien », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 63-86.
- Karmis, D. et J. Maclure (2001). « Two escape routes from the paradigm of monistic authenticity : Post-imperialist and federal perspectives on plural and complex identities », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 24, n° 3, p. 361-385.
- Karmis, D. et F. Rocher (dir.) (2012). *La dynamique confiance/méfiance dans les démocraties multinationales. Le Canada sous l'angle comparatif*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Kelly, S. (dir.) (2003). *Les idées mènent le Québec. Essais sur une sensibilité historique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Keucheyan, R. (2007). *Le constructivisme. Des origines à nos jours*, Paris, Hermann.
- Kymlicka, W. (2001). « The new debate over minority rights », dans R. Beiner et W. Norman (dir.), *Canadian Political Philosophy*, Oxford, Oxford University Press, p. 159-176.
- Laforest, G. (1992). *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Québec, Septentrion.
- Laforest, G. (1993). « Herder, Kédourie et les errements de l'antinationalisme », dans G. Laforest, *De la prudence*, Montréal, Boréal, p. 58-84.
- Lamoureux, D. (1996). « Féminins singuliers et féminins pluriels », dans M. Elbaz, A. Fortin et G. Laforest (dir.), *Les frontières de l'identité. Modernité et postmodernisme au Québec*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 270-286.
- Lamoureux, D. (2001). *L'amère patrie. Féminisme et nationalisme dans le Québec contemporain*, Montréal, Remue-ménage.
- Lamoureux, D. (2008). « Les mouvements sociaux, vecteurs de l'inclusion politique », dans S. Gervais, D. Karmis et D. Lamoureux (dir.), *Du tricoté serré au métissé serré ? La culture publique commune au Québec en débats*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 207-226.
- Leroux, D. (2010). « Québec nationalism and the production of difference : The Bouchard-Taylor Commission, the Hérouxville code of conduct, and Québec's Immigrant integration policy », *Québec Studies*, vol. 49, p. 107-126.
- Leroux, R. (2001). « "La nation" and the Quebec sociological tradition (1890-1980) », *The Canadian Journal of Sociology*, vol. 26, n° 3, p. 349-373.
- Létourneau, J. (2000). *Passer à l'avenir : histoire, mémoire et identité dans le Québec d'aujourd'hui*, Montréal, Boréal.
- Létourneau, J. (2004). *Le Québec, les Québécois. Un parcours historique*, Montréal, Fides.
- Létourneau, J. (2006). *Que veulent vraiment les Québécois ? Regard sur l'intention nationale au Québec (français) d'hier à aujourd'hui*, Montréal, Boréal.
- Linteau, P.-A., R. Durocher et J.-C. Robert (1989). *Histoire du Québec contemporain*, Montréal, Boréal.
- Maclure, J. (2000). *Récits identitaires. Le Québec à l'épreuve du pluralisme*, Montréal, Québec Amérique, coll. « Débats ».

- Maclure, J. (2003). « Récits et contre-récits identitaires au Québec », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, p. 45-64.
- Maclure, J. (2007). « La reconnaissance engage-t-elle à l'essentialisme ? », *Philosophiques*, vol. 34, n° 1, p. 77-96.
- Maclure, J. et A.-G. Gagnon (dir.) (2001). *Repères en mutation. Identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Montréal, Québec Amérique.
- Maillé, C. (2001). « Les contributions du féminisme à la reformulation des discours sur l'identité nationale au Québec : un examen de quelques idées et notions », dans J. Maclure et A.-G. Gagnon (dir.), *Repères en mutation. Identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Montréal, Québec Amérique, p. 165-179.
- Mathieu, G. (2001). *Qui est Québécois ? Synthèse du débat sur la redéfinition de la nation*, Montréal, VLB.
- McRoberts, K. (1999). *Un pays à refaire. L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal, Boréal.
- Mead, G.H. (2006). *L'esprit, le soi et la société*, Paris, Presses universitaires de France.
- Mendelsohn, M. (2002). « Measuring national identity and patterns of attachment : Quebec and nationalist mobilization », *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 8, n° 3, p. 72-94.
- Mills, S. (2011). *Contester l'empire – Pensée postcoloniale et militantisme*, Montréal, Hurtubise.
- Nootens, G. (2005). « Chronique d'une mort annoncée », *Argument*, vol. 8, n° 1, p. 107-113.
- Nootens, G. (2007a). « Pluralisme et lien civique : quelques remarques sur les limites du libéralisme contemporain », dans S. Vibert (dir.), *Pluralisme et démocratie. Entre culture, droit et politique*, Montréal, Québec Amérique, p. 85-101, coll. « Débats ».
- Nootens, G. (2007b). « Une société incapable de se référer à elle-même ? Jacques Beauchemin et la "société des identités" », dans J. Beauchemin et M. Bock-Côté (dir.), *La cité identitaire*, Outremont, Athéna, p. 139-152.
- Nootens, G. (2010). *Souveraineté démocratique, justice et mondialisation. Essai sur la démocratie libérale et le cosmopolitisme*, Montréal, Liber.
- Norman, W. (2006). *Negotiating Nationalism : Nation-Building, Federalism and Secession in Multinational States*, New York, Oxford University Press.
- Norval, A.J. (2001). « The politics of ethnicity and identity », dans K. Nash et A. Scott (dir.), *The Blackwell Companion to Political Sociology*, Malden, Blackwell Publishing, p. 271-280.
- Ozklirimli, U. (2000). *Theories of Nationalism. A Critical Introduction*, New York, St. Martin's Press.
- Pelletier, A. et P. Cousineau Morin (2012). « "Échanger pour s'entendre" ? : confiance et méfiance entre le soi et l'autre dans les mémoires de la commission Bouchard-Taylor », *Québec Studies*, vol. 53, p. 181-209.
- Petitclerc, M. (2009). « Notre maître le passé ? Le projet critique de l'histoire sociale et l'émergence d'une nouvelle sensibilité historiographique », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 63, n° 1, p. 83-113.
- Piotte, J.-M. et J.-P. Couture (2012). *Les nouveaux visages du nationalisme conservateur au Québec*, Montréal, Québec Amérique, coll. « Débats ».
- Ricœur, P. (1990). *Soi-même comme un autre*, Paris, Seuil.
- Ricœur, P. (2000). *La mémoire, l'histoire, l'oubli*, Paris, Seuil.
- Rocher, F. et M. Labelle (2010). « L'interculturalisme comme modèle d'aménagement de la diversité : compréhension et incompréhension dans l'espace public québécois », dans B. Gagnon (dir.), *La diversité québécoise en débat. Bouchard, Taylor et les autres*, Montréal, Québec Amérique, p. 179-203, coll. « Débats ».
- Salée, D. (1995). « Identities in conflict : The Aboriginal question and the politics of recognition in Quebec », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 18, n° 2, p. 277-314.
- Salée, D. (2010). « Penser l'aménagement de la diversité ethnoculturelle au Québec : mythes, limites et possibles de l'interculturalisme », *Politique et Sociétés*, vol. 29, n° 1, p. 145-180.
- Sarkar, M. (2008). « "Ousqu'on chill à soir ?" Pratiques multilingues comme stratégies identitaires dans la communauté hip-hop montréalaise », *Diversité urbaine*, hors-série, p. 27-44.
- Smith, A.D. (1999). *Myths and Memories of the Nation*, Oxford, Oxford University Press.

- Smith, C.L. (1999). « Is citizenship a gendered concept? », dans A.C. Cairns *et al.* (dir.), *Citizenship, Diversity & Pluralism: Canadian and Comparative Perspectives*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 137-162.
- Smith, P. et B. West (2001). « Cultural studies », dans A.J. Motyl (dir.), *Encyclopedia of Nationalism*, Londres, Academic Press, p. 81-99.
- Taylor, C. (1992a). *Grandeur et misère de la modernité*, Montréal Bellarmin.
- Taylor, C. (1992b). « Les institutions dans la vie nationale », dans C. Taylor, *Rapprocher les solitudes. Écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 135-151.
- Taylor, C. (1994). *Multiculturalisme: différence et démocratie*, Paris, Flammarion.
- Taylor, C. (1998). *Les sources du moi. La formation de l'identité moderne*, Montréal, Boréal.
- Taylor, C. (1999). « Democratic exclusion (and its remedies?) », dans A.C. Cairns *et al.* (dir.), *Citizenship, Diversity & Pluralism: Canadian and Comparative Perspectives*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 265-287.
- Thériault, J.Y. (2007). « Le Canada français comme trace », dans É.-M. Meunier et J.Y. Thériault (dir.), *Les impasses de la mémoire. Histoire, filiation, nation, religion*, Montréal, Fides, p. 213-219.
- Trudeau, P.E. (1967). « La nouvelle trahison des clercs », dans P.E. Trudeau, *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, HMH, p. 159-190.
- Trudeau, P.E. (1970 [1956]). « La province de Québec au moment de la grève », dans P.E. Trudeau (dir.), *La grève de l'amiante*, Montréal, Éditions du Jour, p. 1-91.
- Tully, J. (1999). *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Tully, J. (2007). « Reconnaissance et dialogue. Émergence d'un nouveau champ d'études et de pratiques », *Négociations*, vol. 2, n° 8, p. 33-54.
- Venne, M. (dir.) (2000). *Penser la nation québécoise*, Montréal, Québec Amérique, coll. « Débats ».
- Warren, J.-P. (2006). « La sociologie québécoise aurait-elle (sans qu'elle le sache) succombé aux Cultural Studies? », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 14, n° 1, p. 237-247.
- Wodak, R. *et al.* (2009). *The Discursive Construction of National Identity*, 2^e éd., Édimbourg, Edinburgh University Press.
- Young, I.M. (1990). « Polity and group difference: A Critique of the ideal of universal citizenship », dans C.S. Sunstein (dir.), *Feminism and Political Theory*, Chicago, Chicago University Press, p. 117-141.
- Yuval-Davis, N. (1997). *Gender and Nation*, Londres, Sage.

CHAPITRE 6

LES AUTOCHTONES DANS L'ESPACE POLITIQUE CANADIEN

Nicolas Houde

Plus de 300 **revendications territoriales autochtones**¹ sont actuellement en négociation au Canada (AADNC, 2013b). Ces revendications, de même que les **traités** conclus au cours des dernières années (p. ex. *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*) et les ententes bilatérales négociées entre provinces et **Premières Nations**, ont transformé et continuent de transformer la gouverne du territoire et des collectivités autochtones à travers le Canada. Ces revendications, dont le nombre a explosé en quantité et en complexité au cours des quarante dernières années, sont une tentative, du point de vue autochtone, de renverser les tendances assimilationnistes et colonisatrices qui ont caractérisé le Canada au moins jusqu'au début des années 1970. Si autant de revendications sont

actuellement en négociation ou devant les tribunaux, c'est que les 400 dernières années de l'histoire canadienne furent, pour les Autochtones, une période de marginalisation, de dépossession et de tentatives d'assimilation. Par ces revendications, les Autochtones tentent de renégocier leur place dans l'ensemble canadien.

L'objectif de ce chapitre est, d'une part, d'examiner les processus ayant mené les Autochtones à la marge de l'espace politique canadien et, d'autre part, de dresser un portrait des différentes lectures qui peuvent être faites du colonialisme et d'expliquer quels moyens et quelles stratégies peuvent être utilisés pour dépasser le cadre colonial. Le chapitre fait donc état des débats actuels entourant les différentes solutions politiques qui sont proposées dans le but de mettre fin à la situation actuelle de dépendance et de marginalisation vécue par les Autochtones.

.....
1. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

1. LES IDENTITÉS AUTOCHTONES À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE

Les Nations Unies n'ont pas adopté de définition officielle permettant de déterminer de façon universelle qui est Autochtone et qui ne l'est pas, préférant laisser les groupes autochtones définir eux-mêmes leur identité (Groupe des Nations Unies pour le développement, 2009). Cependant, les efforts ayant mené à l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones furent largement guidés par le travail de José Martínez Cobo, rapporteur spécial du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pendant les années 1980. Son rapport sur les problèmes de discrimination vécus par les populations autochtones dans le monde donne une « définition de travail » suggérant que les communautés, nations ou peuples autochtones sont ceux qui, ayant maintenu une continuité historique avec les sociétés précoloniales qui ont développé leurs territoires, se considèrent toujours comme distincts des autres groupes de la société, aujourd'hui hégémoniques sur ces territoires (Martínez Cobo, 1983).

Martínez Cobo suggère, et c'est ce à quoi l'ONU et nombre de ses agences adhèrent, que l'auto-identification est une dimension fondamentale de l'identité autochtone. L'article 33 de la Déclaration renvoie en ce sens au droit des peuples autochtones d'élaborer leurs propres codes d'appartenance régissant le choix de leurs membres (Nations Unies, 2008). Dans cette perspective, l'identité autochtone ne relève pas uniquement du domaine biologique, mais également du social et du culturel. Les Autochtones sont les descendants des premiers habitants d'un territoire donné qui, malgré leur confinement à un statut social subordonné, continuent de s'identifier à une culture qui diffère de celle de la majorité (Fleras et Elliott, 1992). Sur une base individuelle, un Autochtone est

donc une personne qui s'identifie comme tel, qui appartient à un groupe autochtone et qui est accepté par ce groupe comme en faisant partie. Le sentiment d'appartenance et l'identité du groupe « autochtone » peuvent par exemple être liés à l'expérience commune de politiques discriminatoires, à une histoire d'assimilation, d'enclavement sur réserve, de déplacements forcés, etc. Plus d'un million de Canadiens se sont auto-identifiés comme « Autochtones » lors du recensement de 2006 (Affaires autochtones et Développement du Nord canadien – AADNC, 2013a).

POINT CLÉ

- > L'Organisation des Nations Unies utilise des critères souples, dont celui de l'auto-identification, dans sa reconnaissance des peuples et des individus autochtones.

2. AU CANADA : UNE IDENTITÉ NORMÉE

Malgré l'approche onusienne qui favorise l'auto-identification, celle-ci n'est, pour le Canada, pas suffisante dans la formation d'une identité autochtone qui serait légalement reconnue par l'État. Historiquement, l'État canadien s'est pourvu de critères et de lois afin de catégoriser les différents groupes de la population canadienne et de structurer sa relation avec les descendants de ceux qui vivaient déjà sur le continent nord-américain à l'arrivée des Européens. Ainsi, ces critères permettent à l'État de distinguer trois groupes autochtones tels qu'ils sont identifiés par la *Loi constitutionnelle de 1982* : les « Indiens » (ou membres des Premières Nations), les « Inuit » et les « Métis ».

2.1. Les membres des Premières Nations

Un « Indien » est une personne qui, conformément à la *Loi sur les Indiens*, « est inscrite à titre d'Indien ou a droit de l'être ». L'inscription dont il est question est celle au registre des Indiens qu'utilise comme base de référence le gouvernement fédéral. C'est à partir de 1850 que des agents locaux du gouvernement du Canada-Uni inscrivent les Autochtones par communauté d'appartenance et c'est en 1951 qu'un registre des Indiens consolidé fait son apparition (AADNC, 2011). Aujourd'hui, les individus dont le nom figure au registre sont les descendants des Autochtones dont le nom avait été inscrit à l'origine et les descendants de ceux dont le nom aurait dû s'y trouver, mais qui avait été omis. En 2008, le registre contenait les noms de 794 040 « Indiens », ou membres de Premières Nations, dont à peu près la moitié vivaient en ville, en dehors de leur communauté d'origine (Canada, 2009).

Ce processus d'enregistrement n'ayant pas été exhaustif, certains Autochtones, et parfois des communautés entières se réclamant d'une identité autochtone, se sont retrouvés exclus. D'autres Autochtones, ou leurs descendants, inscrits à l'origine au registre, se sont vu retirer leur statut à un moment ou à un autre. Ce statut pouvait être abandonné volontairement (ce qui s'est rarement produit) par une personne voulant s'affranchir des mesures discriminatoires et désavantageuses que pouvait conférer le statut d'*Indien*. Ces personnes affranchies pouvaient alors jouir de tous les droits d'un citoyen canadien, mais devaient quitter leur communauté d'origine. Il arrivait plus fréquemment qu'une personne perde son statut de façon involontaire, comme le prévoyait la loi en 1869, à la suite d'une décision discrétionnaire d'un agent des Affaires indiennes d'affranchir une personne de son

statut lorsque celle-ci avait atteint un « degré de civilisation » assez élevé (Canada, 1869).

Les femmes épousant un non-Autochtone étaient, jusqu'en 1985, automatiquement exclues du registre et ne pouvaient donc plus s'identifier comme autochtones et participer à la vie politique de leur communauté : « Toute femme Sauvage qui se mariera à un autre qu'un Sauvage, cessera d'être une Sauvage dans le sens du présent acte [de 1869], et les enfants issus de ce mariage ne seront pas non plus considérés comme Sauvages dans le sens du présent acte. »

La norme patrilineaire est imposée aux peuples autochtones à partir de 1869 (Gehl, 2000). Cette patrilinearité aura pour conséquence non seulement d'exclure des communautés les femmes se mariant avec des non-Autochtones (alors qu'un Autochtone épousant une femme non autochtone pouvait conserver son statut), mais également de diminuer le pouvoir politique des femmes à l'intérieur des communautés – à partir de 1869, seuls les hommes seront habilités à choisir un chef – et de les rendre économiquement dépendantes. Au cours des années 1970 et 1980, les femmes autochtones portèrent leur cause devant les tribunaux (les causes *Lavell* et *Bedard* en 1973 ainsi que *Lovelace v. Canada*, 1977-1981) et aux Nations Unies afin que soient abolies les mesures de la *Loi sur les Indiens* discriminatoires envers les femmes, de façon qu'elles puissent participer de façon égalitaire à la vie politique et culturelle de leurs communautés. À la suite de ces pressions, la *Loi sur les Indiens* sera réformée en 1985 et les femmes ayant perdu leur statut légal d'autochtone, ainsi que leurs descendants, pourront désormais voir leur nom restauré au registre après avoir fourni une preuve d'ascendance autochtone. La lutte des femmes pour faire reconnaître leur appartenance à une communauté autochtone et pour y participer à la vie politique n'est cependant pas terminée.

Pour Lynn Gehl (2000) et d'autres (Fiske, 1996 ; Green, 2007 ; Ladner, 2008), la *Loi sur les Indiens* a introduit dans les communautés des structures politiques patriarcales qui y demeurent encore aujourd'hui. Ce patriarcat «est si bien implanté dans les communautés autochtones que les femmes autochtones luttent tant à l'interne qu'à l'externe afin que soient reconnus leurs droits. L'opprimé devient souvent l'opresseur» (Gehl, 2000, p. 64 ; traduction libre).

Conséquemment, la lutte des femmes autochtones est de révéler et de confronter, sur des terrains pratiques et théoriques, l'existence de relations sociales et politiques qui, à l'intérieur des communautés contemporaines, ont été modelées par des pratiques coloniales et patriarcales.

2.2. Les Inuit et les Métis

Lorsque les Métis ont été reconnus comme peuple autochtone dans la Constitution de 1982, on avait surtout à l'esprit les membres de communautés métisses des Prairies. Cependant, de nombreuses personnes à travers le pays se réclamaient d'une identité métisse. La lutte de ces personnes pour une meilleure reconnaissance a porté certains fruits lorsqu'un groupe de Métis de Sault Ste. Marie (Ontario) a amené la Cour suprême à dresser une liste de critères juridiques pouvant être utilisés par d'autres communautés afin de se faire reconnaître comme Métis. Depuis l'arrêt *Powley* de 2003, une personne peut se faire reconnaître par l'État comme métisse si elle respecte les trois principaux critères établis par la Cour : 1) s'identifier comme membre de la communauté métisse, 2) faire partie d'une communauté métisse existante et 3) avoir des

liens avec une communauté métisse historique (AADNC, 2010)².

Les Inuit, exposés plus tardivement à la mise en place de l'État colonial, ne se sont jamais vu accorder le statut d'*Indien*. Ce n'est qu'en 1939, dans une cause qui opposait Québec et Ottawa, que les tribunaux forcèrent le gouvernement fédéral à fournir aux Inuit les mêmes services qu'aux *Indiens* inscrits au registre. Vint par la suite une reconnaissance des Inuit comme «Autochtones» dans la *Loi constitutionnelle de 1982*.

*

Les membres des Premières Nations, les Inuit et les Métis ont aujourd'hui les mêmes droits reconnus dans la Constitution. Il existe cependant des variations majeures dans les régimes de gouvernance des communautés ou des nations ; certains étant définis par traité, d'autres non. Plusieurs communautés de Premières Nations (nommées «bandes indiennes» dans la *Loi sur les Indiens*) ont une forme de gouvernement local – les conseils de bande – qui prend sa source dans la *Loi sur les Indiens*, régime qui peut être adapté par le truchement notamment d'ententes d'«autonomie gouvernementale» afin de rendre l'appareil politique et administratif conforme à la culture locale, par exemple en faisant intervenir un conseil d'ainés lorsque le résultat d'une élection est contesté (pour des exemples plus détaillés, voir Morissette, 2007). Les communautés inuit ou métisses, quant à elles, ne relèvent pas de cette loi. Les Autochtones tentent depuis de nombreuses décennies de se réapproprier par différents moyens les outils qui leur permettraient de gérer les frontières de leur identité et de construire

.....

2. Pour plus de détails sur la situation spécifique des luttes métisses pour la reconnaissance, voir les travaux de Denis Gagnon (2009 et 2012).

des institutions politiques auxquelles ils peuvent s'identifier, reflétant la diversité des cultures et des traditions autochtones de gouvernement.

Évidemment, même si les catégories qui différencient les Autochtones des autres Canadiens ont été utilisées pour protéger une identité autochtone et comme levier dans la négociation d'ententes politiques, l'imposition par l'État de ces catégories rigides s'éloigne d'un processus d'auto-identification qui permettrait aux Autochtones de gérer eux-mêmes les frontières identitaires de leurs communautés.

POINTS CLÉS

- > Le gouvernement canadien utilise des critères stricts d'ascendance afin de catégoriser les Autochtones comme des « Indiens » (ou membres des Premières Nations), des « Inuit » et des « Métis ».
- > Jusqu'en 1985, une femme autochtone épousant un non-autochtone perdait son identité légale d'autochtone et ne pouvait donc plus participer à la vie politique de sa communauté. La lutte des femmes pour participer à la vie politique de leur communauté n'est cependant pas terminée.

2.3. Les institutions politiques coloniales

En plus de définir les critères devant déterminer qui est Autochtone et qui ne l'est pas, les politiques de l'État colonial ont, à partir du milieu du XIX^e siècle, transformé en profondeur les institutions politiques autochtones. L'*Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages* de 1869, qui autorisait le « gouverneur [à] ordonner que les chefs de toute nation, tribu ou peuplade de Sauvages [soient] élus par les membres du sexe

masculin de chaque bourgade sauvage [...] aux temps et lieu et de la manière que le surintendant général des affaires des Sauvages pourra prescrire », ainsi que les différentes moutures de la *Loi sur les Indiens* mises en application à partir de 1876 allaient imposer une transition des modes traditionnels de gouvernement vers un système électif ressemblant à celui de l'État canadien, imitant graduellement les pratiques propres à son appareil politique et son administration (Otis, 2006). Élections et **conseils de bande** devinrent synonymes de gouvernement local, les Premières Nations étant progressivement subdivisées en bandes ayant chacune son conseil élu. Ce système représentait un élément clé d'une stratégie d'assimilation des Autochtones à la culture majoritaire (Otis, 2006, p. 219). L'objectif général était de préparer les Autochtones à s'intégrer à la culture politique canadienne – affranchis de leur statut différencié – lorsqu'ils auraient atteint un « degré de civilisation » assez élevé au sens de l'*Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages*.

Il existe aujourd'hui 617 de ces gouvernements locaux prenant leur source dans le régime de la *Loi sur les Indiens* (AADNC, 2013a). Ils veillent à fournir à la population de la communauté des services de type municipal (voirie, collecte d'ordures, sécurité publique, etc.) en plus de gérer des dossiers qui d'habitude échoient au gouvernement provincial, comme celui de l'éducation. La plus grande part de leur budget provient du gouvernement fédéral, souvent par l'entremise d'ententes administratives, et le conseil de bande est souvent le principal employeur de la communauté (Morissette, 2007).

Si les conseils de bande ont été créés en suivant le modèle des institutions politiques non autochtones, il est aujourd'hui possible de réintroduire certains éléments de tradition dans l'élaboration des pratiques électorales et dans la gestion d'une communauté ou, encore, dans

les processus politiques locaux. En 1971, plus de 70 % des bandes procédaient à des élections en suivant les lignes directrices fournies par la *Loi sur les Indiens*, alors qu'en 2006 la moitié des conseils intégraient certains éléments de processus politiques qui leur étaient propres (Otis, 2006).

2.4. Le territoire

Par un processus que nous décrirons dans la prochaine section, les nations autochtones, qui à l'arrivée des Européens exerçaient un contrôle sur de vastes territoires, ont été morcelées en *bandes* et isolées sur de minuscules parcelles de terre, les **réserves**. Les conseils de bande ont été créés à l'origine pour prendre des décisions et gérer les affaires d'une communauté à l'échelle locale, à l'intérieur des limites d'une réserve. Ce faisant, les communautés autochtones ont durant de nombreuses années et jusqu'à aujourd'hui exercé un contrôle limité sur l'exploitation des ressources du territoire au-delà des limites de leur réserve. Souvent, et c'est encore le cas aujourd'hui, elles n'ont pas bénéficié des retombées économiques directes de cette exploitation. Cette situation limite grandement leur indépendance économique. Avant la mise en place des conseils de bande et des réserves, les groupes autochtones occupaient bien sûr des espaces qui s'étendaient bien au-delà des confins actuels des réserves, sur un vaste **territoire traditionnel ou ancestral**.

La création de réserves a donné accès à de vastes territoires aux colons, puis à l'ensemble des Canadiens. Comme plusieurs l'ont souligné, à partir du moment où une réserve est délimitée, clairement identifiée sur des cartes, le reste du territoire devient un territoire inoccupé, sous-utilisé, non structuré – pour reprendre la formule du gouvernement québécois – prêt

à être pris en charge par le gouvernement au nom de l'intérêt public et développé selon les normes de la société non autochtone (Brealey, 1995 ; Braun, 2002 ; Harris, 2002 ; Baldwin, 2004 ; Desbiens, 2004). C'est ainsi que l'État, au nom de l'intérêt public, est devenu le propriétaire de ces territoires et le gestionnaire de ses ressources. Investi du rôle de représentant de l'intérêt public dans les décisions concernant le territoire, le gouvernement a dès lors imposé la vision de la majorité à une minorité isolée sur une parcelle, maintenue enclavée à l'intérieur de ce qui fut son territoire historique d'occupation. Cette prise de contrôle des processus décisionnels au nom de l'intérêt public a fait en sorte que les communautés autochtones ont difficilement pu, jusqu'à récemment, intervenir de façon efficace dans les débats de politique publique liés au territoire situé au-delà des terres de réserve (Braun, 2002).

C'est afin de renverser cette tendance qu'au cours des dernières décennies les pressions autochtones se sont multipliées afin d'exercer, par la voie d'ententes politiques de cogestion du territoire ou de traités, une plus grande influence sur les décisions concernant le territoire situé au-delà des frontières de la réserve.

POINTS CLÉS

- > Les communautés autochtones sont gouvernées par des conseils de bande, organes imposés historiquement par le Canada et calqués sur les gouvernements non autochtones. De nombreuses communautés réintroduisent aujourd'hui des éléments de tradition dans les pratiques de gouvernement d'une communauté.
- > Le confinement aux réserves du pouvoir politique autochtone a donné accès à de vastes territoires aux colons, puis à l'ensemble des Canadiens, ce qui a permis l'occupation et le

développement du territoire selon les normes de la société non autochtone.

3. ALLIANCES, DÉPOSSESSION ET NOUVELLES RELATIONS : LES GRANDES ÉTAPES DE LA RELATION ENTRE L'ÉTAT CANADIEN ET LES AUTOCHTONES

Dans le but de comprendre l'évolution des relations entre les Autochtones et l'État colonial, puis canadien, il est utile, comme l'a suggéré le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones publié en 1996, de diviser l'histoire canadienne en trois grandes périodes. La période des alliances s'étend des premiers contacts entre Autochtones et Européens jusqu'en 1815. La fin de la guerre de 1812 marque le début d'une nouvelle période durant laquelle l'État colonial adopte différentes stratégies afin de marginaliser politiquement, socialement, culturellement et physiquement les Autochtones pour ensuite les assimiler dans le corps de la population non autochtone en croissance rapide. Cette période historique fut marquée par des déplacements de population, la dissolution des entités politiques autochtones et une assimilation culturelle accélérée (Brant Castellano, 1999). Cette période dura jusqu'en 1969, année où le gouvernement du premier ministre Pierre Elliott Trudeau présenta son *Livre blanc de la politique indienne*, qui visait à assimiler complètement les Autochtones à la société canadienne. Enfin, depuis 1969, le Canada se trouve dans une période caractérisée par un activisme politique et légal renouvelé de la part des Autochtones et par la recherche de nouveaux partenariats, de nouvelles relations avec les non-Autochtones.

3.1. Les alliances

Lorsque les Français et les Britanniques commencèrent à s'établir en Amérique du Nord, ils connaissaient mal le territoire et se trouvaient largement minoritaires. Il ne leur était donc pas possible d'exercer un contrôle effectif sur les gens et les terres. Ils ont dû créer des alliances économiques avec les Autochtones, qui les guideraient en territoire inconnu, leur permettant de s'insérer dans des axes commerciaux et de transport déjà existants et qui partageraient leur expertise nécessaire à la traite des fourrures (Miller, 2009).

Ces alliances économiques comportaient également une dimension militaire. À partir du contact et jusqu'en 1763, Français et Britanniques furent parties prenantes dans nombre de guerres dont l'Amérique du Nord fut un des théâtres. Ces guerres furent suivies par la guerre d'indépendance américaine (1775-1783) et par la guerre de 1812 entre la Grande-Bretagne et les États-Unis (1812-1815). Au cours de ces différentes guerres, les belligérants avaient besoin de s'allier des nations autochtones pour espérer quelques gains (Rodon, 2003 ; Papillon, 2009). Dès les premiers jours de la colonisation, les puissances européennes se devaient donc de maintenir des relations diplomatiques sophistiquées avec les peuples autochtones en formant des alliances, signant des traités, échangeant cadeaux et protection mutuelle (Slattery, 1985, p. 115).

Les Autochtones étaient donc considérés à l'époque comme des *alliés* de la Couronne (britannique ou française) et non pas comme des *sujets* (Miller, 2009). Par conséquent, ils n'étaient pas assujettis aux lois que les puissances coloniales mettaient en place pour leurs propres citoyens. D'ailleurs, la Proclamation royale de 1763, qui allait réorganiser l'Amérique du Nord à la suite de la conclusion de la guerre de Sept Ans (1756-1763), confirma ce statut d'alliés en établissant, par son langage et son contenu,

la Couronne britannique comme le protecteur des « nations » avec qui elle est « en relation », et non pas le protecteur de ses sujets :

[C]omme il est juste, raisonnable & essentiel à nos intérêts & à la sûreté de nos colonies que les différentes nations de sauvages avec lesquelles nous avons quelques relations & qui vivent sous notre protection, ne soient ni inquiétées & ni troublées dans la possession de telles parties de nos domaines & territoires comme ne nous ayant pas été cédés, ni achetés par nous, leur sont réservés, ou à aucun d'eux, comme leur pays de chasse ; En conséquence nous déclarons par l'avis de notre Conseil privé, que tel est notre bon plaisir & volonté royale qu'aucun gouverneur ou Commandant en chef dans quelles de nos Colonies que ce puisse être, soit de Québec, Floride orientale, Floride occidentale, ne présume sous quelque prétexte que ce puisse être, d'accorder des ordres pour faire arpenter, ou accorder des lettres patentes pour terres hors des limites de leurs gouvernements respectifs, [...] qui ne nous ayant pas été cédées, ou autrement sont réservées pour les dits sauvages, comme il est dit ci-dessus (*Proclamation royale*, version reproduite à l'annexe D du volume 1 du rapport de la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones).

Pour de nombreux observateurs, la Proclamation royale allait devenir le document le plus important dans la longue histoire des traités entre les Autochtones et la Couronne (Miller, 2004, p. 117), non seulement parce qu'elle identifiait explicitement les Autochtones comme des alliés et non des sujets, mais aussi parce qu'elle déclarait que les terres qui n'étaient pas à l'époque comprises à l'intérieur des colonies existantes seraient réservées à leur usage. Le pouvoir relatif que les Autochtones détenaient encore au lendemain de la guerre de Sept Ans faisait en sorte que les Britanniques ne pouvaient pas les déposséder unilatéralement de leurs territoires. Selon la Proclamation, une entente devait être

négociée pour qu'un nouveau territoire puisse être colonisé (voir la citation ci-dessus). Il peut donc être avancé que l'existence d'un territoire réservé à l'usage des Autochtones était la reconnaissance d'un titre autochtone sur ces terres, titre qui devait être cédé par l'entremise d'un traité conclu entre la collectivité autochtone concernée et la Couronne avant que la terre soit rendue accessible aux colons.

La fin de la guerre de 1812 changera la donne pour les Autochtones. Alors que débute une période de stabilité en Amérique du Nord, les États-Unis et l'Empire britannique n'ont plus un besoin aussi criant d'alliés militaires. Comme ces alliances entre puissances européennes et nations autochtones étaient fondées sur la nécessité – militaire et économique – et non sur une reconnaissance des groupes autochtones comme nations aussi évoluées que les puissances européennes, ces alliances plus ou moins égalitaires cédèrent le pas à une relation de domination (Rodon, 2003).

3.2. La production de la marginalité : dépossession et assimilation

À partir de 1815, l'attention des autorités coloniales se porte moins sur la construction d'alliances stratégiques avec les Autochtones que sur l'établissement de colons en favorisant la densification du peuplement et le développement de l'agriculture. À la fin de la guerre de 1812, on observe une croissance de l'immigration dans les territoires qui deviendront le Canada. Afin de permettre l'installation de ces immigrants, de nouveaux territoires devaient être ouverts à la colonisation, notamment dans les territoires situés à l'extérieur des colonies de 1763. Des traités devaient être négociés avec les Autochtones occupant ces territoires. Du point de vue du gouvernement colonial,

ces traités étaient devenus de simples outils visant à déposséder de leur titre territorial les Autochtones habitant un territoire identifié pour la colonisation.

La dépossession, par le biais ce que l'on appellera les « traités historiques », était légitime du point de vue des Européens qui accordaient un statut inférieur aux cultures légales et politiques des Autochtones, du fait que leur mode d'occupation du territoire ne générât pas de plus-value permettant le progrès de la civilisation. En d'autres mots, le mode de vie nomade était considéré comme inefficace et peu productif (Harris, 2008 ; Goulet, 2010). La norme européenne de référence était celle du peuplement plus intensif. Par conséquent, remplacer le nomadisme par une utilisation plus intensive du territoire à l'aide de méthodes et de façons de faire importées d'Europe était un processus normal, voire un « impératif moral » (Harris, 2008, p. 59).

La dépossession devait alors être complétée par une assimilation des Autochtones à la culture de la société canadienne. Si les instruments de la dépossession furent les traités et les réserves, ceux de l'assimilation furent les écoles et la *Loi sur les Indiens*. En créant des réserves, on pouvait isoler les Autochtones de l'influence du monde extérieur et ainsi les préparer à être pleinement assimilés à la culture de la société canadienne en misant sur une éducation à l'occidentale et en leur imposant de nouvelles structures politiques, les conseils de bande, similaires aux structures coloniales (Boldt *et al.*, 1985 ; Rodon, 2003 ; Papillon, 2009). L'*Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages* et la *Loi sur les Indiens* permettaient quant à eux de compléter cette assimilation en dépossédant les individus de leur identité d'« Indien » lorsqu'ils avaient atteint, du point de vue d'un agent du gouvernement fédéral, un « degré de civilisation » assez élevé (Canada, 1869). D'abord des

alliés, les Autochtones deviennent donc graduellement à partir de 1815 des pupilles de l'État.

3.3. Les traités historiques

Les traités signés entre 1764 et 1921 sont ceux que l'on nomme aujourd'hui « traités historiques ». Ces documents, visant du point de vue de la Couronne à légaliser un processus de dépossession territoriale et à garantir la souveraineté canadienne sur ce territoire (Blackburn, 2007), firent en sorte que les communautés autochtones signataires durent céder les terres qu'elles occupaient en échange de garanties d'accès au territoire pour la pratique de certaines activités (de chasse, de pêche), de compensations financières et de garanties d'accès à certains services (p. ex. l'accès à des services médicaux ou la construction d'écoles). Le type de compensations variait d'un traité à l'autre (Neu et Therien, 2003). Parfois était également créée une réserve. Les sommes d'argent accordées en compensation étaient souvent proportionnelles à la population autochtone du territoire cédé (Miller, 2009), alors que la grandeur des réserves était proportionnelle à la population de la communauté, le calcul étant basé sur l'espace nécessaire à une famille de colons européens pour subsister sur une ferme.

Au fur et à mesure que le front de colonisation avançait vers l'Ouest, des traités étaient signés avec les habitants des terres convoitées. Le processus de signature de traités continue sans interruption après l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, qui crée la fédération canadienne en 1867 et qui confie au nouveau gouvernement fédéral la responsabilité des relations avec les Autochtones (Dupuis, 1985 ; Gibbins, 2009). Ainsi, les traités historiques négociés entre 1764 et 1921 s'appliquent, encore aujourd'hui, sur une vaste portion du pays, exception faite du Nunavut, du Yukon, du Québec et du

Labrador, ainsi que de grands territoires en Colombie-Britannique.

Pour la Couronne, les traités étaient principalement des documents utilisés dans le but d'éteindre tout titre autochtone qui aurait pu exister sur le territoire à coloniser. Pour les Premières Nations ayant négocié les traités, par contre, la signification de ces traités était tout autre. Les interprétations différentes, ainsi que l'écart entre les promesses orales, rapportées jusqu'à nous par la tradition orale autochtone, et ce qui se retrouvait par écrit est apparu clairement dans les travaux réalisés dans le contexte de la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones au début des années 1990. Pour les Premières Nations, le fondement même des traités historiques se trouve dans l'idée de réciprocité, de protection et d'aide mutuelle entre alliés, entre nations amies (Brant Castellano, 1999). Dans cette perspective, les traités ne sont pas des transactions entre propriétaires, mais des alliances qui demandent à être constamment entretenues, réaffirmées et renouvelées. De ce point de vue, les Autochtones ne croyaient pas céder un titre de propriété, mais tentaient plutôt de protéger des droits et d'établir une relation de nation à nation avec la Couronne (Blackburn, 2007, p. 623). Les Autochtones mettent ainsi en opposition la lettre et « l'intention et l'esprit » des traités lorsqu'ils soutiennent, comme l'ont fait les chefs de l'Alberta dans le document politique *Citizens Plus* rendu public en 1970, que les traités sont des instruments évolutifs fondés sur une relation à long terme de réciprocité et que c'est cette intention – et cet esprit – qui doit guider la relation, et non ce que l'agent fédéral chargé à l'époque de la négociation s'était limité à consigner par écrit dans le traité et dans les notes des rencontres (Indian Association of Alberta, 1970, p. 8).

Au fil des ans et encore aujourd'hui, cette différence de perception amène beaucoup

de mécontentement au sein de la population autochtone canadienne, comme en fait foi, par exemple, la création récente de l'Organisation pour le respect des traités lors du sommet de Onion Lake (Saskatchewan) à l'été de 2013, chargée de veiller à l'application des traités historiques.

3.4. 1921-1969

De 1921 à 1970, le gouvernement fédéral se refuse à négocier de nouveaux traités (Alcantara, 2007a et 2007b), puisqu'il n'est pas intéressé par les terres des Autochtones, à moins que les non-Autochtones ne démontrent un intérêt à s'y établir ou à en exploiter les ressources (Miller, 2004). La crise économique des années 1930 et la Seconde Guerre mondiale aidant, il n'y avait pas d'appétit pour de nouvelles terres ou de nouvelles ressources. De plus, il était maintenant tenu pour acquis au sein du leadership politique canadien que les Autochtones, en tant que groupe culturel distinct, allaient simplement disparaître devant la marche de la modernité (Miller, 2004), s'assimiler à la société plus « avancée ». Une perspective que défend encore aujourd'hui le sulfureux politologue Tom Flanagan (2000 et 2013). Ce n'était donc plus justifiable, d'un point de vue économique, d'entrer dans des négociations coûteuses avec des groupes qui allaient selon toute probabilité disparaître. L'État se tourne alors résolument vers l'assimilation des Autochtones à la société canadienne (Alcantara, 2007b).

La poursuite de cette approche assimilationniste culmine en 1969 alors que le gouvernement libéral présente son *Livre blanc sur la politique indienne*. Ce projet politique propose d'éliminer le statut d'Indien afin de faire des Autochtones des citoyens à part entière. Il proposait le retrait pur et simple de la *Loi sur les Indiens*, le transfert

aux provinces de la responsabilité de fournir des services aux Autochtones et la disparition des réserves. On proposait, ni plus ni moins, l'assimilation rapide des Autochtones dans la société canadienne (Cairns, 2004).

La réaction immédiate des Autochtones fut le rejet catégorique de l'approche proposée par le gouvernement fédéral. Le *Livre blanc* eut l'effet d'un électrochoc et cristallisa la conscience politique des populations autochtones. Cet événement charnière allait clore la période au cours de laquelle le gouvernement avait cherché activement l'assimilation et ouvrir une nouvelle ère dans les relations entre les Autochtones et l'État canadien, caractérisée par un activisme politique autochtone et la recherche de nouveaux partenariats.

POINTS CLÉS

- > À partir du premier contact entre puissances européennes et nations autochtones se forgèrent entre ceux-ci des alliances militaires et économiques qui cédèrent le pas, à partir de 1815, à une relation de domination, alors que le gouvernement colonial commençait à activement déposséder et assimiler les Autochtones.
- > Les instruments de la dépossession furent les traités et les réserves, ceux de l'assimilation les écoles et la *Loi sur les Indiens*.

4. VERS UNE NOUVELLE RELATION ? LES LECTURES DU PROBLÈME COLONIAL

À partir de 1970, les Autochtones du Canada expriment clairement leur refus de s'assimiler. Se développe alors une stratégie qui se déploiera sur plusieurs fronts. Les leaders autochtones vont désormais tenter de faire reconnaître et

respecter les traités historiques, chercher à forcer la Couronne à en négocier de nouveau et utiliser la voie des réformes constitutionnelles ainsi que celle des tribunaux pour définir, faire reconnaître et faire respecter les droits spéciaux que les Autochtones affirment détenir. La société civile autochtone posera des gestes de résistance de plus en plus fréquents afin de s'opposer aux injustices environnementales, reprendre en mains l'éducation de leurs enfants ou faire progresser les droits des femmes autochtones. Finalement, les intellectuels autochtones vont se faire entendre plus fortement afin de réclamer une relecture de l'histoire canadienne et de proposer une réappropriation de cette histoire par les Autochtones. Cette nouvelle posture, activiste, guidera les travaux, entre autres, de Georges Sioui (1989), Olive Patricia Dickason (1996) et Howard Adams (1975 et 1995).

4.1. Le Livre blanc : émancipation ou assimilation ? Lecture libérale des droits individuels et collectifs

Le *Livre blanc sur la politique indienne* du gouvernement Trudeau (Canada, 1969) était fondé sur une vision libérale individualiste des droits des minorités, en l'occurrence ceux des minorités autochtones. L'approche libérale, plutôt que de protéger directement les groupes minoritaires en leur octroyant des droits spéciaux, préfère les protéger indirectement « en garantissant les droits civils et politiques fondamentaux de tout individu, indépendamment de son appartenance à quelque groupe que ce soit » (Kymlicka, 2001, p. 11). Ainsi, la lecture libérale du problème colonial canadien identifie comme en étant un de décalage économique et social entre les Autochtones et la majorité canadienne dû à l'existence de deux statuts qui ne confèrent pas les mêmes droits à tous au chapitre de la

citoyenneté. En ce sens, Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes en 1969, expliquait dans le préambule du *Livre blanc* que :

Nous devons aujourd'hui modifier le cours de l'histoire. Être Indien, ce doit vouloir dire être libre – libre de faire progresser les cultures indiennes dans un contexte d'égalité juridique, sociale et économique avec les autres Canadiens [...] Les politiques du gouvernement doivent [...] déboucher sur la participation entière, libre et égale – non discriminatoire de l'Indien à la vie sociale de notre pays. Il faudra pour cela rompre avec le passé. Il faudra qu'à l'état de dépendance dans laquelle se trouve actuellement l'Indien soit désormais substituée une situation d'égalité avec tous les autres Canadiens : égalité de régime, de chances et de responsabilités (Canada, 1969).

« Les libéraux de l'après-guerre [les tenants de l'approche dont il questionne ici] se sont souvent, de par le monde, opposés à l'idée que certains groupes ethniques ou nationaux puissent se voir accorder une identité politique permanente ou un statut constitutionnel » (Kymlicka, 2001, p. 14). Pour le premier ministre Trudeau, « seul l'individu est détenteur de droits » (cité dans Kymlicka, 2001, p. 59). Conséquemment, les problèmes (sociaux, de pauvreté, etc.) qui affligent les Autochtones doivent être réglés par l'abolition du statut différencié d'*Indien*. Le *Livre blanc* propose donc l'abrogation de la *Loi sur les Indiens* puisque, pour les libéraux fédéraux, il est impossible que « le Canada puisse à la fois réaliser chez lui la société juste et conserver des lois d'exception » (Canada, 1969). La préservation et le développement des identités et des cultures autochtones devront de ce fait découler de « l'intervention de l'Indien lui-même » (Canada, 1969). Le rôle de l'État dans la préservation des identités et des cultures ne se limiterait dorénavant qu'à une aide financière pour promouvoir un patrimoine autochtone limité au domaine du folklore et de l'art.

Il est également proposé que le lien privilégié entre la Couronne et les Autochtones soit rompu afin « que les services dispensés à tous les Canadiens le leur soient par les mêmes voies administratives et les mêmes institutions gouvernementales (transfert vers les provinces) » (Canada, 1969). Finalement, le régime des réserves devait également être aboli en transférant celles-ci vers un régime de propriété privée relevant de « collectivités indiennes » ayant pour modèle les gouvernements municipaux non autochtones. Le tout avait pour but « de faire disparaître de la Constitution toutes les allusions à l'Indien » (Canada, 1969).

Une conséquence de cette approche est l'abrogation unilatérale des traités historiques, maintenant perçus comme des artefacts d'une autre époque, inadaptés à la nouvelle réalité canadienne, moderne, des années 1960 :

Il suffit d'en prendre connaissance [des traités historiques] pour constater qu'ils ne comportent guère qu'un minimum de promesses, promesses généralement très restreintes. [...] Il reste que le gibier et le poisson deviendront de moins en moins nécessaires à l'existence au fur et à mesure que se modifient les façons de vivre de l'Indien (Canada, 1969).

La critique de cette lecture libérale individualiste du problème colonial canadien commence à s'articuler dès la sortie du *Livre blanc*. Les leaders et les organisations autochtones de l'époque, notamment la National Indian Brotherhood, rejettent l'idée que le statut différencié soit à la source de la situation socioéconomique désastreuse des Autochtones (Papillon, 2009). Le problème réside plutôt dans l'utilisation par l'État de ce statut différencié pour construire un système qui désavantage systématiquement ceux identifiés comme *Indiens*, ne laissant aux Autochtones que le choix de demeurer pauvres ou de s'assimiler à la culture majoritaire. Alors que le *Livre blanc* est fondé sur la prémisse qu'un

Canada juste doit adopter les mêmes règles pour tout le monde, ne tenant pas compte des différences culturelles, afin de créer des institutions politiques et des lois « neutres », les détracteurs de cette approche (voir notamment la critique de Kymlicka, 2001) arguent que les institutions politiques – et les décisions qui en émergent – portent toujours une empreinte culturelle, qui sera, si les empreintes des minorités ne sont pas protégées par le truchement de droits différenciés, celle de la majorité. Dans un tel système « neutre », les minorités s'assimileront simplement à la majorité. Conséquemment, la sortie du *Livre blanc* fut perçue par les leaders autochtones comme l'ultime tentative d'assimiler politiquement, socialement et sans leur consentement les Autochtones (Weaver, 1981). C'est d'ailleurs ce que souligne le mémoire publié en 1970 sous l'impulsion de Harold Cardinal par l'Association des Indiens de l'Alberta et que l'on surnommait le « Livre rouge ». Les auteurs y expliquent que la reconnaissance d'un statut indien, le respect des droits issus des traités historiques et l'accès aux terres sont essentiels au développement de cultures autochtones vigoureuses (Indian Association of Alberta, 1970). Selon eux, le statut séparé avait certes apporté son lot de discriminations, mais, paradoxalement peut-être, la reconnaissance d'un statut spécial avait tout de même contribué à préserver les cultures autochtones. Pour l'Association des Indiens de l'Alberta, ce que les Autochtones souhaitaient, c'était d'être reconnus comme citoyens canadiens, mais différents, possédant, en plus des droits accordés à l'ensemble des citoyens, des droits issus de traités ou des droits ancestraux, inhérents, existant du fait que leurs ancêtres habitaient déjà l'Amérique du Nord à l'arrivée des Européens.

4.2. Les droits collectifs et la redistribution du pouvoir

Ainsi, la réaction autochtone a été de rejeter cette approche libérale basée sur des droits individuels non différenciés et de présenter une lecture différente du problème colonial canadien. Pour les Autochtones, le problème ne réside pas dans l'existence en soi d'un statut individuel différencié. Il trouve sa source dans le non-respect des droits collectifs des nations autochtones signataires de traités et dans la non-reconnaissance de droits territoriaux et ancestraux intacts pour les nations qui n'avaient pas jusque-là signé de traités avec la Couronne. À partir de 1970, les Autochtones s'emploient à faire reconnaître leurs droits collectifs en militant pour une plus grande reconnaissance des traités historiques et en réclamant la négociation de nouveaux traités pour les nations qui n'en avaient jamais signés. Par les traités et par une reconnaissance des droits ancestraux, on cherchait à faire en sorte que les collectivités autochtones puissent développer leur propre culture politique et exister en tant que collectivités viables socialement, politiquement et culturellement, à l'intérieur de l'ensemble politique canadien. Les Autochtones voulaient maintenant se servir de ces droits collectifs qui leur sont spécifiques pour négocier un partage, une redistribution du pouvoir de façon que les collectivités autochtones puissent exercer plus d'autonomie quant aux décisions qui les concernent ou qui concernent la vie de leurs membres.

La lutte pour la reconnaissance et la protection des droits, ancestraux et issus de traités, a permis, à partir des années 1970, d'explorer quelques avenues pour tenter de les mettre en application. Cette lutte a mené, d'une part, à envisager une approche globale passant par une

reconnaissance constitutionnelle qui aurait pu mener, à terme, à la création d'un troisième ordre de gouvernement à l'intérieur du régime fédéral. D'autre part, les efforts de reconnaissance ont mené à la consolidation d'une approche au cas par cas où chaque Première Nation entrait en négociation avec la Couronne afin de conclure une entente de « nation à nation » qui viendrait clarifier les droits des Premières Nations concernées. Cette deuxième approche a également débouché sur la négociation d'ententes, de portée plus limitée que les traités, permettant aux communautés locales de prendre en charge l'administration de certains services à la population et d'aménager leurs structures, créant ainsi des gouvernements de type municipal adaptés à leur contexte.

4.3. *Calder* et la baie James

Les Nisga'a ont toujours maintenu qu'ils n'ont jamais cédé leurs droits sur leur territoire traditionnel, le bassin du fleuve Nass, dans le nord de la Colombie-Britannique. La Province, cependant, avait tenu pour acquise la désuétude des titres aborigènes sur les terres. L'époque des traités historiques semblait, à la fin des années 1960, déjà bien loin pour la Province et pour les compagnies forestières et minières qui convoitaient les riches territoires du nord. En 1969, alors que la foresterie, les mines et d'autres activités économiques changeaient le visage de ces terres peut-être à jamais (Cassidy, 1992, p. 15), ces Autochtones n'étaient toujours pas reconnus comme peuples autonomes sur leur propre territoire.

Irrités par une pression croissante sur leur territoire traditionnel, pression régulée par des forces extérieures de surcroît, les Nisga'a, sous le leadership de Frank Calder, entamèrent en 1969 des démarches juridiques contre

le gouvernement provincial. Le but de ces démarches était de forcer l'État à reconnaître une fois pour toutes qu'un titre aborigène existait toujours sur les territoires n'ayant pas fait l'objet d'un traité. Les Nisga'a voulaient par la même occasion forcer les gouvernements provincial et fédéral à entrer en négociation dans le but de signer un traité avant de procéder à davantage de développement industriel dans la vallée du fleuve Nass.

L'affaire *Calder* se rendit jusqu'à la Cour suprême du Canada, qui confirma en 1973 le point de vue nisga'a. Cette décision envoya le signal que les groupes autochtones n'ayant pas par le passé conclu d'entente avec la Couronne pouvaient, même aujourd'hui, revendiquer un titre sur leur territoire ancestral.

Pendant ce temps, au Québec, une décision de la Cour supérieure allait inciter le gouvernement de Robert Bourassa, désireux de développer un vaste projet hydroélectrique dans le bassin de la baie James, à négocier une entente avec les Cris vivant sur ce territoire. Parce que les Cris n'avaient jamais signé d'entente avec la Couronne par le passé, le juge Malouf émit une injonction ordonnant l'arrêt des travaux en novembre 1973. Bien que cette injonction fût renversée peu de temps après, le signal était donné que les Cris possédaient des droits sur ce territoire et qu'il était préférable de s'entendre avec eux avant de poursuivre les travaux. Les démarches juridiques forcèrent donc le Canada et le Québec à négocier une entente hors cour, qui deviendra le premier traité moderne, la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (Dupuis, 2001 ; Gourdeau, 2002).

À la suite de ces deux événements et de la contestation entourant la présentation du *Livre blanc*, le gouvernement du Canada mit définitivement au rancart son projet d'abolir les traités historiques et adopta une politique ministérielle pour la négociation de traités modernes

(Canada, 1981; Cassidy, 1992; Charest, 1992). La *Convention définitive des Inuvialuit*, conclue en 1984, devint le premier traité moderne à être négocié dans le respect de ces nouvelles lignes directrices (Notzke, 1995). Les Nisga'a, après leur action en justice qui se termina avec l'arrêt *Calder*, sont entrés dans un processus de négociation qui s'est terminé en 1998 par la conclusion d'un traité.

4.4. Les traités modernes et les droits ancestraux

Avec *Calder*, la Cour suprême du Canada reconnaît l'existence d'un titre, tout en évitant de spécifier sa nature exacte. S'il était désormais acquis qu'un titre pouvait toujours exister s'il n'avait pas été cédé, on ne savait pas encore comment, de façon concrète, les droits associés à l'existence d'un titre pouvaient se déployer dans le monde d'aujourd'hui, ni même quels étaient ces droits. C'est en 1997 que la Cour suprême allait apporter quelques précisions sur le sujet. Il ressort de la cause *Delgamuukw* (1997) que le titre aborigène est un titre *collectif* de propriété existant du fait d'une occupation autochtone antérieure. Conséquemment, un groupe autochtone possède le droit inhérent de prendre collectivement des décisions à propos de l'utilisation de son territoire (Slattery, 2000, p. 16). Cependant,

les effets de la dépossession étaient au Canada si significatifs qu'à mesure où le temps passait, il devenait de plus en plus difficile de renverser la situation par l'application des droits ancestraux sans affecter sévèrement les intérêts des tierces parties [intérêts privés] et du public canadien en général. Conséquemment, le remède envisagé à l'origine – l'expulsion des personnes occupant les territoires autochtones non cédés – n'était plus

praticable à grande échelle (Slattery, 2006, p. 261; traduction libre).

Il fallait donc trouver une solution qui allait permettre de «réconcilier» les droits ancestraux des Autochtones avec les lois et la présence non autochtones. Les droits existaient, mais ne pouvaient s'exercer de façon pleine et entière. Ils avaient en quelque sorte été modifiés du fait de la présence et du contrôle effectif du territoire par les non-Autochtones. Comme la façon d'exercer ces droits était peu claire, la solution proposée résidait dans la négociation d'ententes qui viendraient clarifier au cas par cas les droits des Autochtones sur un territoire donné.

L'idée des traités modernes est donc d'amener les parties à négocier l'étendue des droits contemporains du groupe autochtone concerné sur son territoire ancestral. Le résultat d'un traité moderne est un document qui peut reconnaître et garantir certains droits que le groupe possédait au moment du contact avec les Européens, mais le traité peut également altérer ces droits et il n'est pas automatique que tous les droits existant en théorie se retrouvent dans le traité.

Du point de vue de l'État canadien, le but d'une négociation territoriale est de préciser l'exercice des droits ancestraux des Autochtones en écrivant noir sur blanc quels sont ces droits et comment ils seront appliqués. La Couronne vise à préciser les termes en s'assurant qu'un traité est une entente *finale*, qui ne peut être rouverte sans l'accord des deux parties. Dans les faits, cela signifie que les droits qui auraient pu exister avant la négociation, mais qui n'ont pas été prévus par ce traité, ne pourront s'exercer à l'avenir, à moins que les deux parties n'y consentent. Cette approche est critiquée par certains qui la croient contraire à la vision autochtone de la négociation continue. Pour Andrew Woolford, notamment, les Autochtones retrouvent la garantie de l'exercice de leurs droits et la survie de leurs cultures

distinctes dans le renouvellement continu de la relation avec la Couronne. La finalité recherchée par le gouvernement canadien dans les négociations signifie une plus grande incertitude pour les Autochtones, à qui l'on demande de se prononcer sur les droits des générations futures par l'entremise d'un traité *final* qui n'a pas, au moment de la signature, été testé (Woolford, 2005, p. 13).

Pour le gouvernement tentant de négocier un traité afin de clarifier ces droits, ceux-ci consistent principalement en droits d'usage limités, de chasse et de pêche, ou droits d'utiliser certains sites à des fins spirituelles. Pour les Autochtones, cependant, ces droits ancestraux ont une plus grande portée et comprennent un droit à l'autodétermination politique. Comme le soulignait Bernard Cleary, qui avait été négociateur innu dans les années 1980 :

Nos droits ancestraux [...] sont équivalents à des droits de souveraineté. Il est évident que nous n'accepterons jamais que ces droits soient limités à la notion étroite de droits résiduels de chasse, de pêche et de piégeage que veut nous appliquer sournoisement le gouvernement du Québec (Cleary, 1993, p. 52).

Cette différence entre ce que les Autochtones et l'État définissent comme droit ancestral va mener les premiers à prendre, à quelques occasions, le chemin des tribunaux afin de forcer la Cour suprême du Canada à définir ce que la Constitution de 1982 entend par « droit ancestral » reconnu. Différentes causes, depuis le milieu des années 1980, ont donc servi à définir avec plus de certitude l'étendue de ces droits. Cependant, la route des tribunaux est, pour les Autochtones, pour le moins hasardeuse et coûteuse. D'autres stratégies, plus globales, vont donc être utilisées afin que les Autochtones puissent regagner une certaine autonomie politique.

4.5. Les solutions constitutionnelles et le troisième ordre de gouvernement

Parallèlement à cette approche de négociation à la pièce – nation par nation, traité par traité, ou au cas par cas devant les tribunaux –, les Autochtones militent pour que soit reconnues et protégées, à l'intérieur de la Constitution canadienne, l'existence des droits issus des traités historiques et des traités « modernes » (signés à partir de 1975), de même que l'existence de droits « ancestraux » (incluant le titre aborigène), qui découlent de l'antériorité de la présence autochtone au Canada. Les leaders autochtones saisirent leur chance au moment du rapatriement de 1982 pour exercer des pressions et obtenir du gouvernement canadien, grâce à l'article 35 de la nouvelle Constitution, que soient « reconnus et confirmés » les droits ancestraux ou issus de traités.

Par l'entremise de la *Loi constitutionnelle de 1982* et des rondes de négociation constitutionnelles subséquentes, les leaders autochtones ont tenté d'intégrer à l'intérieur de la Constitution une reconnaissance spécifique du droit ancestral qui était pour eux le plus important : l'autonomie gouvernementale. Cette reconnaissance aurait donné naissance, à terme, à un troisième ordre de gouvernement, autochtone, au Canada. Ce fut d'ailleurs une recommandation du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones de 1996. L'accord de Charlottetown de 1992, rejeté par référendum, offrait cette protection constitutionnelle du droit à l'autonomie gouvernementale. À cause de cet échec et du manque d'appétit de la classe politique pour de nouvelles rondes de négociations, la brèche se referma pour les Autochtones (Papillon, 2009). N'ayant pas le poids politique requis pour démarrer une autre ronde de négociations constitutionnelles

après 1992, les Autochtones se tournent donc vers les tribunaux et les ententes à la pièce pour définir et appliquer les droits ancestraux (Thom, 2001 ; Gibbins, 2009 ; Papillon, 2009).

Nous assistons donc, depuis l'échec de Charlottetown, à un retour des ententes spécifiques, une approche plus morcelée qui aura pour effet, dans le temps, de créer un *patchwork* où les relations entre les groupes minoritaires autochtones et l'État canadien peuvent prendre de multiples formes. Cette hétérogénéité est d'ailleurs consacrée par les décisions de la Cour suprême *Haïda et Taku River*, rendues coup sur coup à l'automne de 2004. Par ces décisions, la Cour indique qu'il est nécessaire non seulement d'accommoder les nations autochtones détentrices d'un titre aborigène afin de limiter les répercussions négatives des décisions gouvernementales sur leurs droits ancestraux (projets d'infrastructures, politiques, lois, etc.), mais également d'adapter le processus de consultation menant à cet accommodement afin de le rendre compatible avec les pratiques politiques autochtones locales. Autrement dit, le processus de consultation doit être significatif pour les populations locales et non nécessairement calqué sur les pratiques de consultation provinciales appliquées à l'ensemble de la population.

La conséquence de ces deux décisions est, à l'échelle du pays, l'émergence d'une hétérogénéité des processus consultatifs pour satisfaire les cultures politiques spécifiques des différentes nations autochtones. Afin de prendre en compte cette hétérogénéité, des traités ou des ententes de cogestion plus spécifiques doivent être négociés.

4.6. La critique du paradigme canadien

Pour certains critiques, dont le penseur politique autochtone Taiaiake Alfred, ce processus

de négociation d'ententes modernes, tel qu'il est mené actuellement, n'est pas en rupture avec le cadre colonial canadien. Il le renforce au contraire en balisant trop étroitement le domaine de ce qu'il est possible ou impossible de négocier (Alfred, 2009). Ce sont, pour ces critiques, des ententes qui permettent peut-être de transformer quelque peu le cadre fédéral canadien, mais qui ne remettent pas en question de façon fondamentale un cadre ancré dans des valeurs euro-canadiennes (Ladner et Orsini, 2004 ; Alfred, 2009).

Pour les critiques de la vision actuelle – d'accommodement – des relations entre l'État et les Autochtones, ceux-ci ne sont pas des partenaires de la fédération. Ils n'ont pas le loisir, par exemple, de se sortir de la fédération et d'ainsi accéder à une autonomie totale. Peut-on parler, dans ce contexte, de fédéralisme *postcolonial*, d'un État qui aurait dépassé la période historique caractérisée par les efforts d'assimilation des populations locales, si la liberté de sortir de la fédération n'existe pas ? Peut-on parler de fédéralisme postcolonial si les communautés autochtones ne possèdent que peu de marge de manœuvre dans la mise sur pied de leurs institutions politiques et doivent se limiter au statut de « supermunicipalité » (Ladner et Orsini, 2004, p. 71) ? Ce sont des questions que posent aujourd'hui nombre d'intellectuels autochtones à propos des traités et des relations entre l'État canadien et les Autochtones.

Le cadre fédéral qui s'est construit au fil du temps a acquis maintenant des allures de cadre naturel à l'intérieur duquel il faut maintenant négocier (Braun, 2002 ; Nadasdy, 2003). Les négociations se font souvent, par exemple, bande par bande – une institution politique créée par la *Loi sur les Indiens* – au lieu de travailler à l'échelle des « nations historiques », comme le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones le suggérait. Les balises

de négociation imposées par l'État font que la « science » occidentale a souvent préséance sur les savoirs écologiques autochtones dans les décisions prises par les comités de cogestion des ressources naturelles (Nadasdy, 2003 ; Houde, 2007). De plus, l'utilisation d'un système électif à la canadienne par les Autochtones s'impose comme condition à la négociation d'ententes sur l'autonomie gouvernementale, évacuant ainsi la possibilité d'envisager un système plus traditionnel qui inclurait, par exemple, une part de transmission héréditaire des responsabilités politiques.

*

En plus de voir leurs options politiques être, même depuis les années 1970, limitées par l'État, les Autochtones sont toujours largement marginalisés dans les livres d'histoire et dans les pratiques environnementales, ce qui fait que, même maintenant, il est difficile de reconstruire leurs façons de penser et de faire et de présenter celles-ci comme de légitimes solutions de remplacement au langage technoscientifique de la bureaucratie canadienne. Les épistémologies autochtones ont ainsi été enfouies (Braun, 1997). Ce que proposent donc de faire certains penseurs et activistes autochtones comme Taiaiake Alfred (2009), Olive P. Dickason (1996) ou Georges Sioui (1989) est une réécriture de l'histoire et une solidification théorique des philosophies politiques autochtones. Pour eux, le pouvoir de l'État s'est construit et il est soutenu par une connaissance (du monde naturel, de la bonne voie pour l'évolution sociale, etc.) qui s'est établie comme norme de référence, comme vérité. C'est pour eux une vérité qu'il faut déconstruire en présentant une autre vision de l'histoire et de ce que le futur peut être, afin que les Autochtones puissent contribuer à changer les structures et les perceptions qui sont à leurs yeux oppressives.

Conséquemment, pour que le Canada puisse tourner la page sur son histoire coloniale, des systèmes politiques autochtones distincts doivent pouvoir exister, des systèmes politiques sur lesquels l'État canadien n'interfère pas en jugeant de leur validité par des cours de justice, donc investis d'une autonomie qui leur permette d'évoluer selon la vision politique évolutive des nations autochtones, fondée dans leur propre philosophie. Dans ce contexte, il faut, comme le souligne par exemple la géographe anishnabe Deborah McGregor (2011), repenser les traités, les réinterpréter, pour mettre en évidence le point de vue autochtone voulant qu'il s'agisse d'instruments régulant une coexistence de nation à nation plutôt que de moyens d'assimilation aux standards culturels de la majorité. Dans cette perspective, les droits des autochtones seraient fondés dans la reconnaissance des nations autochtones comme entités politiques légitimes.

POINTS CLÉS

- > La lecture faite par le gouvernement libéral de 1969 du problème colonial canadien le montre comme étant causé par un décalage économique et social entre les Autochtones et la majorité canadienne. Ce décalage tiendrait à l'existence de deux statuts qui ne confèrent pas les mêmes droits à tous au chapitre de la citoyenneté. Par conséquent, les problèmes qui affligent les Autochtones doivent être réglés par l'abolition du statut différencié d'*Indien*.
- > Pour les Autochtones de l'époque, le problème réside plutôt dans l'utilisation par l'État de ce statut différencié pour construire un système qui désavantage systématiquement ceux désignés comme *Indiens*, ne laissant aux Autochtones que le choix de demeurer pauvres ou d'intégrer la culture majoritaire.

- > En réaction au rejet de l'approche libérale, on propose de renforcer la reconnaissance et l'application des droits ancestraux et issus de traités, ce qui sera fait par le truchement d'ententes entre les Premières Nations et l'État et à la suite des démarches judiciaires.
- > Les critiques de l'approche actuelle de négociation d'ententes modernes soutiennent qu'il n'est pas en rupture avec le cadre colonial canadien et renforce au contraire le lien colonial en balisant trop étroitement le domaine de ce qui est possible ou impossible de négocier, forçant, au bout du compte, les Autochtones à s'assimiler à la majorité canadienne.

CONCLUSION : LES DÉFIS À VENIR

Dans ce chapitre, nous avons vu que les relations entre le Canada et les Autochtones ont évolué à travers trois périodes historiques. Une première phase des relations s'est étendue du contact jusqu'à la fin de la guerre de 1812 et fut caractérisée par des relations plus ou moins égalitaires. De 1815 à 1969, nous avons traversé une période durant laquelle le gouvernement canadien adopte différentes stratégies afin de marginaliser politiquement, socialement, culturellement et physiquement les Autochtones pour ensuite les assimiler dans le corps de la population non

autochtone. Depuis 1969, le Canada se trouve dans une période caractérisée par la recherche de nouveaux partenariats, de nouvelles relations, entre Autochtones et non-Autochtones.

Cette recherche de nouveaux partenariats permet d'exposer différentes approches pouvant être utilisées afin de dépasser le cadre colonial qui s'est mis en place à partir de l'arrivée des premiers colons européens. Les libéraux fédéraux des années 1960 ont suggéré d'abolir la différence statutaire entre Autochtones et non-Autochtones afin de créer un seul régime de droits pour tous les citoyens du Canada, alors que les leaders autochtones ont insisté, depuis les années 1970, sur l'existence de droits *collectifs* incontournables. Le gouvernement canadien a alors réagi à cette insistance en balisant clairement, à l'aide de la Cour suprême, les règles entourant l'application des droits ancestraux et du droit à l'autonomie gouvernementale.

Des critiques se sont érigées contre les tentatives unilatérales de définition de ces balises par l'État canadien et ont relevé le besoin de réécrire l'histoire et redéfinir les concepts – de traité moderne, d'autonomie gouvernementale, notamment. Les critiques identifiées dans ce chapitre, de même que celles soulevées récemment par le mouvement « *Idle no More* », laissent à penser que la relation entre l'État canadien et les Autochtones reste encore à se raffermir et à s'ouvrir à l'existence de visions politiques radicalement différentes.

QUESTIONS

1. En 1969, le gouvernement canadien, libéral, présente le *Livre blanc de la politique indienne*, qui propose l'abolition de la *Loi sur les Indiens*, des réserves et du statut d'Indien. Cette proposition émane d'une vision libérale individualiste d'une « société juste » au sein de laquelle tous les citoyens jouissent des mêmes droits, peu importe leur groupe d'appartenance ou leur origine ethnique. Le *Livre blanc* et cette vision de la « société juste » dont il est le reflet sont très mal reçus par les Autochtones. Pourquoi ?

2. En quoi l'approche canadienne actuelle des relations avec les Premières Nations limite-t-elle la portée de l'autodétermination politique des Autochtones ?
3. En quoi un traité permet-il de mettre en œuvre les droits collectifs d'un groupe autochtone signataire ?
4. Quelles sont les formes de lutte privilégiées par les Autochtones pour voir leurs droits ancestraux et politiques reconnus ? Quelle forme de régime politique les leaders autochtones aspirent-ils à créer ?
5. Le cadre constitutionnel et politique canadien laisse-t-il place à la reconnaissance juridique et politique des minorités nationales ?
6. Pourquoi un régime de droits individuels mine-t-il d'emblée les aspirations à la reconnaissance des Premières Nations ?
7. Quels sont les motifs qui expliquent à différentes époques le type de relations privilégiées entre les autorités coloniales puis canadiennes face aux Premières Nations ? Peut-on parler de traitement juste, de relation d'égal à égal ou de rapports instrumentaux ?

LECTURES SUGGÉRÉES

- André, A. (1976). *Je suis une maudite sauvagesse*, Ottawa, Leméac.
- Beaulieu, A., S. Gervais et M. Papillon (dir.) (2013). *Les Autochtones et le Québec : des premiers contacts au Plan Nord*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Canobbio, É. (2009). *Géopolitique d'une ambition inuite : le Québec face à son destin nordique*, Québec, Septentrion.
- Cardinal, H. (1970). *La tragédie des Indiens du Canada*, Montréal, Éditions du Jour.
- Flanagan, T., C. Alcantara et A. Le Dressay (2012). *Au-delà de la Loi sur les Indiens : rétablir les droits de propriété autochtone au Canada*, Québec, Septentrion.
- Gagné, N. et al. (dir.) (2009). *Autochtonies : vues de France et du Québec*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Gagnon, A.-G. et G. Rocher (dir.) (2002). *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, Montréal, Québec Amérique.
- Murphy, M. (dir.) (2005). *Canada : The State of the Nation (2003)*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Turner, D. (2006). *This Is Not a Peace Pipe : Towards a Critical Indigenous Philosophy*, Toronto, University of Toronto Press.

GLOSSAIRE

CONSEIL DE BANDE : Gouvernement d'une collectivité autochtone locale. C'est la forme de gouvernement qui, historiquement, a été imposée aux collectivités autochtones en remplacement des structures et des pratiques traditionnelles, jusqu'à récemment activement réprimées par le gouvernement canadien.

PREMIÈRE NATION : Peuple autochtone du Canada. Le terme, selon le contexte, peut faire référence aux nations historiques qui peuplaient déjà le Canada à l'arrivée des Européens. Il peut également désigner une collectivité autochtone locale. Le terme *bande* pour désigner ces communautés locales est tombé en désuétude. Les « membres des Premières Nations » sont, au sens utilisé par le gouvernement canadien, les Autochtones du Canada qui ne sont ni des Inuit ni des Métis.

RÉSERVE : Parcelle de territoire qui, dans le contexte légal canadien, a été retenue par la Couronne pour l'« usage et au profit » (voir la *Loi sur les Indiens*) de la collectivité pour laquelle elle fut mise de côté. La réserve ne peut être subdivisée en propriétés individuelles, et les décisions relatives à son usage et règlements qui s'y appliquent sont prises collectivement par l'entremise du conseil de bande.

REVENDEICATION TERRITORIALE AUTOCHTONE : Réclamation de droits faite par un groupe autochtone à propos d'un territoire qu'il revendique comme ancestral. Dans le jargon juridique et politique du Canada, il existe deux types de revendications territoriales : les revendications globales et les revendications particulières. Les revendications globales

portent sur les territoires ancestraux qui n'ont pas jusqu'à maintenant été l'objet d'un traité ou d'une cession de droits autochtones. Les revendications particulières portent sur des griefs autochtones concernant le non-respect d'obligations découlant de traités historiques ou la mauvaise gestion par le gouvernement de dossiers concernant les Autochtones.

TERRITOIRE ANCESTRAL OU TRADITIONNEL :

Territoire qu'une nation autochtone occupait ou contrôlait au moment de sa prise de contrôle par le gouvernement colonial. C'est souvent à partir de ce territoire, beaucoup plus vaste que les réserves, que s'articulent les revendications territoriales autochtones en vue de conclure une entente sur le partage du contrôle de l'accès, de l'occupation, des modes de développement et des retombées du développement économique des territoires.

TRAITÉ : Entente conclue entre la Couronne (britannique ou canadienne) et une nation autochtone dans le but de protéger, définir et mettre en œuvre une relation réciproque et des droits autochtones. Les traités historiques, signés entre 1763 et 1970, ont été utilisés par la Couronne pour établir la souveraineté sur un territoire à coloniser. Il existe un décalage quant à la signification des traités historiques entre ce qui fut consigné par écrit par les autorités coloniales et ce qui est rapporté par la tradition orale autochtone. Pour la Couronne, ces documents servaient essentiellement à obtenir une cession des territoires occupés par les Autochtones. Pour les nations autochtones concernées, ces traités signifiaient plutôt un engagement entre alliés de protection mutuelle et d'entraide. Les traités modernes, signés depuis 1975,

sont plus complexes et comprennent, par exemple, des ententes de cogestion des ressources naturelles, des ententes facilitant la prise en charge par les communautés de services à la population, ainsi que des

ententes d'autonomie gouvernementale visant à doter les communautés signataires d'un appareil gouvernemental ancré dans la culture locale.

BIBLIOGRAPHIE

- Affaires autochtones et Développement du Nord canadien (2010). *Gestion des droits Métis : l'arrêt Powley*, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- Affaires autochtones et Développement du Nord canadien (2011). *Le Registre des Indiens*, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- Affaires autochtones et Développement du Nord canadien (2013a). *Peuples et collectivités autochtones*, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- Affaires autochtones et Développement du Nord canadien (2013b). *Rapport d'étape : Revendications particulières, 2012*, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- Adams, H. (1975). *Prison of Grass : Canada from the Native Point of View*, Toronto, New Press.
- Adams, H. (1995). *A Tortured People : The Politics of Colonization*, Penticton, Theytus.
- Alcantara, C. (2007a). « Explaining Aboriginal treaty negotiation outcomes in Canada : The Case of the Inuit and the Innu in Labrador », *Revue canadienne de science politique*, vol. 40, n° 1, p. 185-207.
- Alcantara, C. (2007b). « To treaty or not to treaty? Aboriginal peoples and comprehensive land claims negotiations in Canada », *Publius*, vol. 38, n° 2, p. 343-369.
- Alfred, T. (2009). *Peace, Power, Righteousness : An Indigenous Manifesto*, Don Mills, Oxford University Press.
- Baldwin, A. (2004). « An ethics of connection : Social-nature in Canada's boreal forest », *Ethics, Place and Environment*, vol. 7, n° 3, p. 185-194.
- Blackburn, C. (2007). « Producing legitimacy : Reconciliation and the negotiation of Aboriginal rights in Canada », *Journal of the Royal Anthropological Institute (N.S.)*, vol. 13, n° 3, p. 621-638.
- Boldt, M., J.A. Long et L. Little Bear (1985). *The Quest for Justice : Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights*, Toronto, University of Toronto Press.
- Brant Castellano, M. (1999). « Renewing the relationship : A perspective on the Impact of the Royal Commission on Aboriginal Peoples », dans Y.D. Bélanger (dir.), *Aboriginal Self-Government in Canada : Current Trends and Issues*, Saskatoon, Purich, p. 92-111.
- Braun, B. (1997). « Buried epistemologies : The politics of nature in (post)colonial British Columbia », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 87, n° 1, p. 3-31.
- Braun, B. (2002). *The Intemperate Rainforest : Nature, Culture, and Power on Canada's West Coast*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Brealey, K.G. (1995). « Mapping them "out" : Euro-Canadian cartography and the appropriation of the Nuxalk and Ts'Ilhqot'in First Nations' Territories, 1793-1916 », *The Canadian Geographer*, vol. 39, n° 2, p. 140-156.
- Cairns, A.C. (2004). « First Nations and the Canadian Nation : Colonization and constitutional alienation », dans J. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, 4^e éd., Peterborough, Broadview Press, p. 349-367.
- Canada (1869). *Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages, à la meilleure administration des affaires des Sauvages et à l'extension des dispositions de l'acte trente-et-un Victoria, chapitre quarante-deux*, L.C. 1869, c. 6.
- Canada (1969). *La politique indienne du gouvernement du Canada*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.
- Canada (1981). *En toute justice. Une politique des revendications des Autochtones*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.

- Canada (2009). *Population indienne inscrite selon le sexe et la résidence, 2008*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada et Direction de la statistique et de la mesure.
- Cassidy, F. (1992). « Aboriginal land claims in British Columbia », dans K. Coates (dir.), *Aboriginal Land Claims in Canada: A Regional Perspective*, Toronto, Copp Clark Pitman, p. 11-43.
- Charest, P. (1992). « La prise en charge donne-t-elle du pouvoir? L'exemple des Atikamekw et des Montagnais », *Anthropologie et Sociétés*, vol. 16, n° 3, p. 55-76.
- Cleary, B. (1993). « Le long et difficile portage d'une négociation territoriale », *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. 23, n° 1, p. 49-60.
- Desbiens, C. (2004). « Défricher l'espace de la nation: lieu, culture et développement économique à la baie James / Opening up the Nation's space: Place, culture and economic development in James Bay », *Géographie et Cultures*, vol. 49, p. 87-104.
- Dickason, O.P. (1996). *Les Premières Nations du Canada: depuis les temps les plus lointains jusqu'à nos jours*, Québec, Septentrion.
- Dupuis, R. (1985). *Les revendications territoriales du Conseil Attikamek-Montagnais*, Mémoire de maîtrise, Québec, École nationale d'administration publique.
- Dupuis, R. (2001). *Quel Canada pour les Autochtones? La fin de l'exclusion*, Montréal, Boréal.
- Fiske, J.-A. (1996). « The Womb is to the Nation as the heart is to the body: Ethnopolitical discourses of the Canadian indigenous women's movement », *Studies in Political Economy*, vol. 51, p. 65-95.
- Flanagan, T. (2000). *First Nations? Second Thoughts*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Flanagan, T. (2013). « Why the native fixation on meeting with the Crown? », *The Globe and Mail*, 25 janvier, p. A11.
- Fleras, A. et J.L. Elliott (1992). *The Nations Within: Aboriginal-State Relations in Canada, the United States, and New Zealand*, Toronto, Oxford University Press.
- Gagnon, D. (2009). « "Nous savons qui nous sommes": les Métis et l'État canadien. Définitions identitaires et agencéité », dans D. Gagnon et al. (dir.), *Histoires et identités métisses: Hommage à Gabriel Dumont – Métis Histories and Identities: A Tribute to Gabriel Dumont*, Winnipeg, Presses universitaires de Saint-Boniface, p. 277-301.
- Gagnon, D. (2012). « Les études métisses subventionnées et les travaux de la Chaire de recherche du Canada sur l'identité métisse », dans D. Gagnon et H. Giguère (dir.), *L'identité métisse en question: Stratégies identitaires et dynamismes culturels*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 315-339.
- Gehl, L. (2000). « "The Queen and I": Discrimination against women in the Indian Act continues », *Cahiers de la femme*, vol. 20, n° 2, p. 64-69.
- Gibbins, R. (2009). « Constitutional politics », dans J. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, 5^e éd., Toronto, University of Toronto Press, p. 97-114.
- Goulet, J.-G.A. (2010). « Legal victories for the Dene Tha? Their Significance for Aboriginal rights in Canada », *Anthropologica*, vol. 52, p. 15-31.
- Gourdeau, É. (2002). « Genèse de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois », dans A.-G. Gagnon et G. Rocher (dir.), *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, Montréal, Québec Amérique, p. 17-24.
- Green, J. (2007). « Taking account of Aboriginal feminism », dans J. Green (dir.), *Making Space for Indigenous Feminism*, Halifax, Fernwood, p. 20-32.
- Groupe des Nations Unies pour le développement (2009). *Lignes directrices sur les questions relatives aux peuples autochtones*, New York, Nations Unies.
- Harris, C. (2002). *Making Native Space: Colonialism, Resistance, and Reserves in British Columbia*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Harris, C. (2008). « Réponse de Cole Harris », *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. 38, n° 1, p. 59-61.
- Houde, N. (2007). « The six faces of traditional ecological knowledge: Challenges and opportunities for Canadian co-management arrangements », *Ecology and Society*, vol. 12, n° 2, <<http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss2/art34/>>.
- Indian Association of Alberta (1970). *Citizens plus: A Presentation by the Indian Chiefs of Alberta to Right Honourable P. E. Trudeau*, Edmonton, Indian Association of Alberta.

- Isaac, T. (1993). « Balancing rights: The Supreme Court of Canada, *R. v. Sparrow*, and the future of Aboriginal rights », *The Canadian Journal of Native Studies*, vol. 13, n° 2, p. 199-219.
- Kymlicka, W. (2001). *La citoyenneté multiculturelle : une théorie libérale du droit des minorités*, Montréal, Boréal.
- Ladner, K. (2008). *Gendering Decolonization, Decolonizing Gender*, Conférence présentée au 80^e congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, <<http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2008/Ladner.pdf>>.
- Ladner, K. et M. Orsini (2004). « De l'« infériorité négociée » à l'« inutilité de négociier » : la Loi sur la gouvernance des Premières Nations et le maintien de la politique coloniale », *Politique et Sociétés*, vol. 23, n° 1, p. 59-69.
- Martínez Cobo, J. (1983). *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations: Final Report (last part)*, New York, Nations Unies, Commission des droits de l'homme.
- McGregor, D. (2011). « Aboriginal/non-Aboriginal relations and sustainable forest management in Canada: The influence of the Royal Commission on Aboriginal Peoples », *Journal of Environmental Management*, vol. 92, p. 300-310.
- Miller, J.R. (2004). *Lethal Legacy: Current Native Controversies in Canada*, Toronto, McClelland & Stewart.
- Miller, J.R. (2009). *Compact, Contract, Covenant: Aboriginal Treaty-Making in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Morissette, A. (2007). « Composer avec un système imposé : la tradition et le conseil de bande à Manawan », *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. 37, n° 2-3, p. 127-138.
- Nadasdy, P. (2003). *Hunters and Bureaucrats: Power, Knowledge, and Aboriginal-State Relations in the Southwest Yukon*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Nations Unies (2008). *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, New York, Nations Unies.
- Neu, D. et R. Therien (2003). *Accounting for Genocide: Canada's Bureaucratic Assault on Aboriginal People*, Winnipeg, Ferwood Publishing.
- Notzke, C. (1995). « A new perspective in Aboriginal natural resource management: Co-management », *Geoforum*, vol. 26, n° 2, p. 187-209.
- Otis, G. (2006). « Elections, traditional aboriginal governance and the Charter », dans G. Christie (dir.), *Aboriginality and Governance: A Multidisciplinary Perspective*, Penticton, Theytus, p. 217-237.
- Papillon, M. (2009). « The (re)emergence of Aboriginal governments », dans J. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, 5^e éd., Toronto, University of Toronto Press, p. 179-196.
- Rodon, T. (2003). *En partenariat avec l'État : Les expériences de cogestion des Autochtones du Canada*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Sioui, G. E. (1989). *Pour une autohistoire amérindienne : Essai sur les fondements d'une morale sociale*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Slattery, B. (1985). « The hidden constitution: Aboriginal rights in Canada », dans M. Boldt et al. (dir.), *The Quest for Justice: Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights*, Toronto, University of Toronto Press, p. 114-138.
- Slattery, B. (2000). « The nature of Aboriginal title », dans O. Lippert (dir.), *Beyond the Nass Valley: National Implications of the Supreme Court's Delgamuukw Decision*, Vancouver, Fraser Institute, p. 11-33.
- Slattery, B. (2006). « The metamorphosis of Aboriginal title », *The Canadian Bar Review*, vol. 85, p. 255-286.
- Slowey, G. (2008). *Navigating Neoliberalism: Self-Determination and the Mikisew Cree First Nation*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Thom, B. (2001). « Aboriginal rights and title in Canada after Delgamuukw: Part two, anthropological perspectives on rights, tests, infringement and justification », *Native Studies Review*, vol. 24, n° 2, p. 1-42.
- Weaver, S. (1981). *Making Canadian Indian Policy: The Hidden Agenda 1968-1970*, Toronto, University of Toronto Press.
- Woolford, A. (2005). *Between Justice and Certainty: Treaty Making in British Columbia*, Vancouver, University of British Columbia Press.

PARTIE II

INSTITUTIONS

Tout manuel portant sur la politique québécoise et canadienne doit se préoccuper de la place des institutions ; c'est ce sur quoi se concentrent les auteurs mobilisés pour la deuxième partie. Dans le chapitre 7, **Jean-François Godbout** présente les principales caractéristiques du pouvoir législatif au Québec et au Canada en explorant les institutions parlementaires. Il propose d'abord un aperçu historique des origines du système parlementaire britannique et canadien, avant de s'engager dans l'étude approfondie de la structure du Parlement canadien (Couronne, Sénat et Chambre des communes), de l'organisation des travaux en Chambre et des procédures législatives. Il y va en outre d'une description détaillée du fonctionnement et de l'organisation des Assemblées législatives provinciales, tout en portant une attention particulière au fonctionnement de l'Assemblée nationale du Québec.

Le chapitre 8 rédigé par **Gilbert Charland** se concentre sur les liens existant entre le pouvoir exécutif et le premier ministre en régime parlementaire. Le premier ministre est-il vraiment tout-puissant dans le régime parlementaire ? L'auteur nous rappelle que si le premier ministre dispose d'une majorité de députés au Parlement assujettis à la règle de la discipline de parti, il contrôle l'agenda législatif dans un contexte de fusion des pouvoirs exécutif et législatif au Canada et au Québec. Comme chef du gouvernement, le premier ministre contrôle l'agenda du gouvernement par son pouvoir de nomination des ministres et des hauts fonctionnaires. L'auteur fait aussi ressortir que le développement des interventions de l'État a mené à la mise en place de mécanismes centraux de coordination visant à assurer la cohérence des politiques gouvernementales ce qui a contribué à renforcer les pouvoirs du premier ministre. Toutefois, Charland illustre aussi comment la Cour suprême, la Charte des droits de même que les organismes indépendants de surveillance viennent baliser le pouvoir du premier ministre. L'autorité du premier ministre repose largement sur l'appui du caucus des députés de son parti de même que de l'évolution de l'opinion publique mesurée par des sondages quant aux taux

de satisfaction à l'endroit du premier ministre et de son gouvernement.

Luc Bernier et **André Fortier** prennent le relais en étudiant les organismes centraux, institutions qui sont au sommet de l'État et qui appuient le Conseil des ministres dans la prise de décision et la coordination des activités gouvernementales. Les auteurs révèlent dans quelle mesure ces organismes sont véritablement au cœur du fonctionnement de l'État, tant à Ottawa qu'à Québec, tout en expliquant les principes qui guident son fonctionnement. De façon particulière, Bernier et Fortier montrent comment ces organismes contribuent à articuler la jonction entre, d'une part, le politique et l'administratif et, d'autre part, entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Ils démontrent que l'institutionnalisation de ces organisations varie selon les époques, les styles des premiers ministres ainsi que le degré de modernisation des administrations publiques.

Au chapitre 10, **Jacques Bourgault** présente les caractéristiques de l'administration publique canadienne et québécoise à travers son évolution et tout en étudiant ses principales institutions. Après avoir produit une définition conceptuelle de l'administration publique, l'auteur examine son ascension à travers les régimes français et britannique. Il identifie ensuite les principales étapes de son évolution contemporaine. Cet examen comprend l'évolution du rôle de l'État en rapport avec les demandes des forces dominantes de la société civile ainsi que l'apparition des grandes institutions de l'administration. Parmi les sujets traités, mentionnons la création de la fonction publique dès 1908, la montée en force du Bureau du Conseil privé, l'interventionnisme d'État tant à Ottawa qu'à Québec.

Louis-Philippe Lampron innove de façon importante dans ce type de manuel en nous invitant, dans le chapitre 11, à mieux comprendre le fonctionnement des institutions judiciaires et le phénomène de la judiciarisation du politique au Québec et au Canada. Il précise que les institutions judiciaires exercent un rôle fondamental au sein d'une société démocratique, étant responsables de faire respecter le principe de primauté du droit. Toutefois,

le phénomène de constitutionnalisation des droits et libertés fondamentaux a accru, en raison de la nature très morale des objets de protection qu'ils consacrent, le phénomène de la judiciarisation du politique au sein d'États comme la province de Québec et le Canada. Le texte de Lampron a pour but d'analyser de manière critique les causes de l'empiètement du judiciaire sur le politique et de présenter aux lecteurs des pistes de solution.

Les deux chapitres suivants traitent d'enjeux clés pour le devenir de la fédération canadienne. Aussi dans le chapitre 12, **Michael Burgess** et **Alain-G. Gagnon** approfondissent les liens prévalant entre les concepts de fédéralisme et de démocratie. Les auteurs y explorent et explicitent les relations, à la fois complémentaires et parfois oppositionnelles, entre le fédéralisme et la démocratie. Ils ne cherchent pas ici à vider la question, mais à établir les bases conceptuelles avec lesquelles il sera possible d'entreprendre une analyse plus avancée des différents États fédéraux dans le monde. À partir de la littérature traitant des relations entre le fédéralisme et la démocratie, ils suggèrent quelques repères en vue de la construction d'un modèle de classification permettant de situer à travers les régimes ayant des structures ou des pratiques fédérales ceux qui ont opté pour le constitutionnalisme libéral et démocratique par rapport à ceux que l'on pourrait qualifier de régimes autoritaires et centralisés.

Dans le chapitre 13, **Xavier Dionne** et **Alain-G. Gagnon** proposent une étude des relations fédérales-provinciales au Canada. Dans un premier temps, les auteurs étudient les débats (et leurs implications)

portant sur la définition même de fédéralisme. Puis, ils exposent les cinq conceptions ou les cinq moments du fédéralisme au Canada hérités de l'« école canadienne », soit le quasi-fédéralisme, le fédéralisme classique, le fédéralisme d'urgence, le fédéralisme coopératif et le fédéralisme dualiste. Enfin, les auteurs identifient les principales lacunes de cette « école canadienne » et mettent en parallèle les deux conceptions dominantes du fédéralisme au pays.

Le juriste **José Woehrling** vient clore cette deuxième partie avec une étude étoffée sur la protection des droits et libertés de la personne au Québec, qui résulte principalement de l'application de la Charte canadienne des droits et libertés, contenue dans la Constitution du Canada, et de la Charte des droits et libertés de la personne, contenue dans une loi du Québec qui possède un statut « quasi constitutionnel ». Après le rappel du contexte historique et politique de l'adoption de ces instruments, sont examinés et comparés leur contenu, leur domaine d'application et les modalités de leur exécution, ainsi que le régime des limitations raisonnables et des dérogations par déclaration législative expresse que chacune des deux chartes autorise par rapport aux droits et libertés qu'elle garantit. Enfin, Woehrling examine l'interaction et les complémentarités entre les deux niveaux, constitutionnel et « quasi constitutionnel », de protection des droits et libertés, ainsi que l'hypothèse d'une véritable constitutionnalisation de la Charte québécoise, dans le cadre constitutionnel provincial actuel ou dans celui d'un Québec ayant accédé à la souveraineté.

CHAPITRE 7

LES INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES

Jean-François Godbout

Ce chapitre présente les principales caractéristiques du pouvoir législatif canadien. Puisque le Canada est une fédération, le pouvoir législatif est divisé entre le Parlement fédéral et les assemblées législatives provinciales, dont l'Assemblée nationale du Québec. Le principe fédéral implique que toutes ces assemblées sont souveraines dans les champs de compétence qui leur sont reconnus par la Constitution. Chacune de ces assemblées fonctionne selon un certain nombre de principes qui sont issus de la tradition parlementaire britannique. On qualifie généralement cette forme de système politique de monarchie constitutionnelle de type parlementaire, car la souveraineté étatique appartient à un monarque qui exerce son autorité avec le consentement d'un Parlement. Le Parlement détient également l'autorité légale suprême de créer, de modifier ou d'abroger l'ensemble des lois qui sont appliquées par les différents tribunaux de la nation. Au Royaume-Uni, ce principe fondamental n'est pas explicitement écrit dans un document constitutionnel ; il

repose plutôt sur un certain nombre de **conventions**¹ et de coutumes qui se sont développées à partir du Moyen Âge, mais surtout depuis le XVII^e siècle, lorsque le Parlement a pu définitivement imposer son autorité sur la Couronne britannique.

Contrairement aux systèmes présidentiels français ou américain, le chef d'État d'une monarchie constitutionnelle n'est pas choisi directement par la population lors d'une élection ; le titre de roi ou de reine est plutôt octroyé héréditairement par un ordre de succession. Cela dit, les pouvoirs de la Couronne sont grandement limités par leurs assemblées législatives, car la fonction exécutive est véritablement exercée par un premier ministre qui gouverne avec l'appui du Parlement. Et, comme les députés qui sont élus directement par la population siègent dans cette assemblée législative,

.....
1. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

ceux-ci représentent le seul lien qui existe entre le pouvoir exécutif et les électeurs dans une monarchie constitutionnelle.

Au Canada, c'est dans la ***Loi constitutionnelle de 1867*** que l'on retrouve les règles principales qui définissent la structure du pouvoir législatif du gouvernement central et des provinces. La Constitution établit un Parlement fédéral composé de trois entités distinctes, soit la Couronne, la Chambre des communes et le Sénat. Comme nous allons le voir dans ce chapitre, chacun de ces trois acteurs parlementaires dispose d'un certain nombre de pouvoirs législatifs. La Constitution établit également la configuration du pouvoir législatif des différentes provinces qui vont adopter en grande partie la même structure que l'on retrouve au niveau fédéral.

Le pouvoir législatif a trois fonctions principales au Canada. Premièrement, il sert à adopter l'ensemble des lois qui seront imposées à la population par l'exécutif et par les tribunaux pour maintenir la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Deuxièmement, il vise à contrôler les opérations du gouvernement, notamment en scrutant les dépenses de l'exécutif et en octroyant les crédits nécessaires pour financer les activités de l'État. Troisièmement, il constitue un forum de délibérations qui permet aux représentants de la population de questionner les membres du gouvernement, de tenir des débats sur l'orientation des politiques publiques ou de considérer des problèmes d'actualité. L'objectif principal de ce chapitre est de démontrer comment le Parlement fédéral et les assemblées provinciales sont organisés pour faciliter l'exécution de ces trois fonctions. Les parlementaires ont par exemple constitué des comités pour simplifier l'étude des différents projets de loi. Ceux-ci ont par ailleurs adopté un nombre impressionnant de règlements précis pour organiser les travaux dans la législature et

structurer les délibérations des députés et des sénateurs lorsque les assemblées se réunissent.

Ce chapitre vise donc à présenter les principales caractéristiques des institutions parlementaires au Canada et au Québec. La première section traite des origines historiques de ce système et des conventions qui régissent son fonctionnement. La section suivante définit la structure constitutionnelle du pouvoir législatif au Canada et propose une étude des institutions parlementaires fédérales. Les troisième et quatrième sections abordent respectivement la question de l'organisation des travaux parlementaires au Parlement fédéral et de la structure du processus législatif en général. Enfin, la dernière section introduit les principales caractéristiques du pouvoir législatif provincial, en portant une attention particulière à l'Assemblée nationale du Québec.

1. L'HISTORIQUE DU SYSTÈME PARLEMENTAIRE

Le Canada est une monarchie constitutionnelle de type parlementaire. Ce système politique s'est principalement développé en Angleterre à partir du XI^e siècle, mais il faut véritablement attendre le XVII^e siècle pour que le Parlement anglais soit en mesure d'imposer définitivement son autorité sur la Couronne britannique (The British Library Board, 2013).

Dans une monarchie constitutionnelle, le chef d'État est un monarque qui exerce officiellement toutes les fonctions exécutives du gouvernement. Au Royaume-Uni, la Couronne est représentée par Sa Majesté la reine Elizabeth II. Puisque le Canada est une ancienne colonie de l'Empire britannique et fait partie du Commonwealth des nations, le pouvoir exécutif est également officiellement attribué à Sa Majesté la reine Elizabeth II. En

son absence, c'est le gouverneur général qui occupe cette fonction au Canada, alors que les lieutenants-gouverneurs la représentent dans les dix provinces canadiennes. En plus d'être la reine du Canada et du Royaume-Uni, Elizabeth II est la chef d'État de 14 autres pays du Commonwealth britannique. Il est important de noter que le pouvoir de la Couronne au Canada et dans les autres pays du Commonwealth est grandement limité par un ensemble de lois et de conventions constitutionnelles.

Bien que la fonction exécutive appartienne officiellement à la Couronne, ce pouvoir est véritablement exercé par un conseil qui gouverne en son nom. Ce conseil est composé entre autres d'un certain nombre de ministres qui forment ce qu'on appelle le Cabinet (ou le Conseil des ministres dans les provinces). La direction du Cabinet revient aujourd'hui au premier ministre. Cependant, c'est historiquement le monarque qui exerçait lui-même cette fonction en choisissant les membres de son conseil pour l'aider dans l'administration des affaires du royaume. Cette pratique a graduellement été délaissée pour faciliter l'exercice du pouvoir exécutif lorsque le Parlement a obtenu définitivement l'autorité d'approuver les dépenses de la Couronne britannique à la fin du XVIII^e siècle. À partir de ce moment, le monarque anglais a réalisé qu'il était beaucoup plus facile de diriger les affaires de l'État en nommant des conseillers qui siégeaient directement au Parlement et qui pouvaient compter sur l'appui d'un certain nombre de députés.

Il faut cependant attendre la première moitié du XIX^e siècle pour que la convention constitutionnelle du **gouvernement responsable** soit véritablement établie dans ce pays. Cette convention implique non seulement que le monarque choisisse ses ministres au Parlement, mais que ceux-ci puissent aussi compter sur l'appui d'une majorité des députés de la Chambre des

communes pour gouverner. C'est à partir de ce moment que le Royaume-Uni est devenu une véritable démocratie parlementaire, car la prérogative du monarque de déterminer la composition du Cabinet a été transférée définitivement vers le Parlement.

Bien que le chef d'État dans une monarchie constitutionnelle soit nommé de manière héréditaire, aujourd'hui ce sont véritablement les électeurs qui choisissent indirectement les membres de l'exécutif lors des élections législatives dans ce type de système politique. Concrètement, au Canada comme au Royaume-Uni, chaque citoyen vote pour un député qui représente une circonscription géographique à l'assemblée législative. En retour, les députés sont appelés à approuver la composition de l'exécutif. La Couronne va habituellement nommer premier ministre le chef du parti qui a obtenu le plus grand nombre de sièges à la Chambre des communes immédiatement après une élection. Le premier ministre nomme ensuite les membres de son cabinet qui dirigent collectivement les différents ministères de l'État au nom de la Couronne. Un premier ministre qui perd la confiance du Parlement doit démissionner ou déclencher une nouvelle élection. En effet, la **convention constitutionnelle** du gouvernement responsable implique que la Couronne s'entoure seulement de conseillers appuyés par une majorité des députés à la Chambre des communes, donc par les représentants élus de la population.

On constate ainsi que le Parlement occupe un rôle central dans une monarchie constitutionnelle. Sans cette institution et son élection au suffrage universel, on ne pourrait qualifier ce système politique de véritable régime démocratique. En fait, les assemblées délibératives de citoyens existaient déjà depuis l'Antiquité, mais il faudra attendre au Moyen Âge, en Angleterre, pour que la volonté du Parlement commence véritablement à s'imposer sur celle

de la monarchie. La pratique de convoquer un conseil commun du royaume – l’ancêtre du Parlement – sera instaurée après l’adoption de la *Magna Carta* en 1215, imposée au roi par la noblesse à la suite de guerres ruineuses pour le royaume. À partir de ce moment, et pour éviter de nouvelles révoltes, il est devenu nécessaire pour le roi anglais de faire approuver par cette assemblée toute nouvelle taxe imposée par le monarque et de justifier tout empiètement sur la liberté de ses sujets. Le conseil commun réunissait généralement les membres de la noblesse, mais aussi quelques bourgeois qui représentaient les différentes villes du royaume. La pratique voulait que le monarque et ses sujets « parlementassent » : en échange de l’attribution des fonds nécessaires pour l’administration de l’État, on demandait alors au roi de répondre aux différentes demandes et pétitions formulées par les représentants de la population (Parliament of United Kingdom, 2013).

Les pouvoirs du Parlement ont graduellement augmenté à travers les siècles. On commença au XVI^e siècle par séparer les membres du Parlement en deux chambres : la Chambre des lords (ou Chambre haute), qui représentait la noblesse et le haut clergé anglais, et la Chambre des communes (ou Chambre basse), qui regroupaient les représentants de la population des comtés et des villes. Ces derniers étaient choisis par les membres de l’élite locale dans des élections avec un suffrage limité.

Bien qu’à première vue ces deux chambres semblent avoir des intérêts divergents, on trouve de nombreuses périodes dans l’histoire de l’Angleterre, et plus tard du Royaume-Uni, où leurs membres ont cherché conjointement à limiter les pouvoirs de la monarchie. Par contre, il est souvent arrivé que la Chambre des lords se joigne à la monarchie pour contrer l’expansion du pouvoir de la Chambre des communes afin de protéger les intérêts de la classe aristocratique. Ce

conflit entre les députés, les lords et la Couronne a fondamentalement influencé la structure du système politique anglais. Le dénouement de cette lutte s’explique par le triomphe de la Chambre des communes sur la monarchie et la noblesse vers la fin du XVII^e siècle. C’est durant la Glorieuse Révolution (1688-1689) que le Parlement a pu imposer définitivement sa suprématie en remplaçant le roi anglais Jacques II par le prince néerlandais Guillaume d’Orange. Le Parlement en profite alors pour limiter les pouvoirs du nouveau monarque en lui imposant le *Bill of Rights*, document qui établit pour la première fois les fondements d’une monarchie constitutionnelle en Europe (The British Library Board, 2013).

Cet aperçu historique de l’évolution du système parlementaire britannique montre l’importance de l’assemblée législative dans une monarchie constitutionnelle. Bien qu’au départ les parlementaires ne fussent pas élus démocratiquement par la population, c’est surtout grâce à eux que la population a pu limiter les pouvoirs de la monarchie à partir du Moyen Âge. Contrairement à la France qui ne disposait pas d’un Parlement aussi développé, le Royaume-Uni a pu éviter l’établissement d’une monarchie absolue au XVIII^e siècle en partie grâce à la vigueur de cette institution. En acceptant de faire des compromis avec le Parlement, la monarchie a été en mesure de se maintenir au pouvoir et d’ainsi éviter une révolution plus importante, comme en France où la monarchie fût éventuellement abolie.

En terminant, il est important de noter que la monarchie constitutionnelle est aujourd’hui un système démocratique très répandu dans le monde ; on en compte plus d’une trentaine. En fait, presque la moitié sont d’anciennes colonies de l’Empire britannique qui ont conservé le monarque anglais comme chef d’État (Boyce, 2008, p. 1).

POINTS CLÉS

- > Le Canada est une monarchie constitutionnelle de type parlementaire.
- > Dans une monarchie constitutionnelle, le chef d'État est un monarque qui exerce officiellement toutes les fonctions exécutives du gouvernement. Au Canada, le pouvoir exécutif est officiellement attribué à Sa Majesté la reine Elizabeth II. En son absence, c'est le gouverneur général qui occupe cette fonction au Canada, alors que les lieutenants-gouverneurs qui la représentent dans les dix provinces canadiennes.
- > Bien que la fonction exécutive appartienne officiellement à la Couronne, ce pouvoir est véritablement exercé par un Conseil qui gouverne en son nom et est composé entre autres d'un certain nombre de ministres qui forment ce qu'on appelle le Cabinet (ou le Conseil des ministres dans les provinces). Le rôle de diriger le Cabinet revient au premier ministre.
- > Immédiatement après une élection, la Couronne va habituellement nommer premier ministre le chef du parti qui a obtenu le plus grand nombre de sièges à la Chambre des communes. Le premier ministre nomme ensuite les membres de son cabinet qui dirigent collectivement les différents ministères de l'État au nom de la Couronne. Un premier ministre qui perd la confiance de la majorité des députés élus à l'Assemblée doit démissionner ou déclencher une nouvelle élection.

2. L'ASSEMBLÉE COLONIALE AU CANADA

Dans cette section, il sera question des institutions politiques coloniales de l'Empire

britannique qui se sont développées au Canada à partir de la fin du régime français en Amérique du Nord au XVIII^e siècle. À l'époque, l'Empire britannique en Amérique du Nord était composé des treize colonies américaines et des colonies de la Province de Québec (créée en 1763), de la Nouvelle-Écosse (1749), de l'Île-du-Prince-Édouard (1769) et du Nouveau-Brunswick (1774). À l'exception du Québec, la plupart de ces colonies se sont rapidement vu attribuer une assemblée législative par le gouvernement impérial pour établir une forme limitée de gouvernement représentatif, comme il en existait à l'époque au Royaume-Uni. Au Québec, cependant, il faut attendre la Révolution américaine et l'adhésion des loyalistes à la Couronne britannique pour que la province se voie reconnaître à son tour le droit de constituer une assemblée législative vers la fin du XVIII^e siècle.

C'est à la suite de l'adoption de l'**Acte constitutionnel de 1791** par le Parlement de Westminster, à Londres, que l'on établit pour la première fois au Québec et en Ontario un régime parlementaire. La démocratie est cependant limitée, car le suffrage n'est pas universel (seulement les hommes propriétaires de 21 ans et plus ont généralement le droit de voter) et le pouvoir exécutif n'est pas contrôlé totalement par l'Assemblée législative. En réalité, l'établissement de ce nouveau système politique a surtout été fait pour satisfaire les colons d'origine britannique toujours plus nombreux qui s'établissaient dans la province du Québec (O'Brien et Bosc, 2009).

L'Acte constitutionnel reproduit dans la colonie pratiquement le même type d'organisation politique que celle que l'on retrouve à l'époque au Royaume-Uni. L'Acte crée également le Haut et le Bas-Canada, deux colonies qui se situent aujourd'hui, à quelques exceptions près, dans les territoires de l'Ontario et du Québec. Pour ce qui est des institutions politiques, on retrouve à la tête du gouvernement

la Couronne britannique qui est représentée par le gouverneur général au Bas-Canada et le lieutenant-gouverneur au Haut-Canada, un Conseil législatif (où les quinze membres sont nommés à vie par le gouverneur) qui se veut être l'équivalent de la Chambre haute britannique et une assemblée législative qui correspond à la Chambre des communes anglaise. Les membres de l'Assemblée législative du Bas-Canada sont élus pour la première fois en 1792 et représentent environ une cinquantaine de circonscriptions électorales.

Bien qu'élus démocratiquement, les députés de cette Assemblée ont des pouvoirs législatifs limités. À l'époque, le gouvernement impérial exerçait un contrôle important sur les activités de la législature coloniale. Le gouverneur général disposait d'un droit de veto sur les lois et les budgets adoptés par le Parlement et le gouvernement impérial avait le pouvoir de désavouer n'importe quelle loi adoptée dans l'une de ses colonies. Même si les dépenses du Trésor public devaient être approuvées par l'Assemblée législative coloniale, le pouvoir exécutif échappait aux élus, puisqu'il n'existait pas de Cabinet ou de premier ministre. Au Bas-Canada, comme dans les autres colonies d'Amérique du Nord britannique, c'était véritablement la Couronne et le Conseil exécutif qui contrôlaient les finances publiques et les différents ministères de l'État (O'Brien et Bosc, 2009).

Sans surprise, l'absence de contrôle de l'Assemblée législative sur l'exécutif a engendré d'importants conflits au Bas-Canada (tout comme au Haut-Canada). Comme l'Assemblée représentait la population majoritairement francophone, agraire et moins fortunée, elle était régulièrement opposée aux intérêts de l'élite économique anglaise de la colonie qui étaient représentés majoritairement dans le Conseil législatif. Qui plus est, les intérêts du gouvernement impérial, représentés par le gouverneur

général et ses conseillers, pouvaient aussi entrer en conflit direct avec l'une ou l'autre des deux Chambres de la législature. Il était très rare que ces trois acteurs institutionnels partagent les mêmes intérêts. Comme le gouverneur général et le Conseil législatif pouvaient bloquer l'adoption d'un projet de loi de l'Assemblée législative, la colonie du Bas-Canada a connu des crises parlementaires successives et éventuellement une révolte armée soutenue par le Parti des patriotes en 1837-1838.

Il est important de comprendre qu'avant la radicalisation des patriotes, leurs demandes au gouvernement impérial étaient relativement modestes. Comme les réformistes du Haut-Canada, les patriotes souhaitaient avoir un plus grand contrôle sur les activités de la Couronne et du Conseil exécutif. En fait, ils souhaitaient obtenir les mêmes privilèges que les députés de la Chambre des communes au Parlement de Westminster. Pour les chefs de cette révolte, comme Louis-Joseph Papineau au Bas-Canada et William Lyon Mackenzie au Haut-Canada, il était important que l'Assemblée législative ait le pouvoir de nommer les membres de l'exécutif et surtout que les élus puissent contrôler l'administration de leur colonie. Avec ces revendications, on cherchait à établir une forme de gouvernement responsable comme celui qui existait dans la métropole.

Le gouvernement impérial refusa de mettre en place les réformes proposées par les patriotes et ce refus précipita la révolte armée dans la colonie. Le mouvement révolutionnaire des patriotes au Bas-Canada et des réformistes au Haut-Canada fut un échec. Leurs chefs, Papineau et Mackenzie King, s'exilèrent aux États-Unis, mais d'autres patriotes et réformistes furent emprisonnés ou pendus après que le gouvernement impérial eut suspendu l'Acte constitutionnel de 1791.

La réponse de l'Empire britannique à la révolte fut de nommer un nouveau gouverneur général, lord Durham, avec le mandat de produire une étude pour identifier les causes de la rébellion dans les deux colonies. Dans son rapport (1963 [1839]), Durham reconnaît que l'absence de gouvernement responsable et le contrôle des dépenses publiques par une élite économique étroitement liée à la couronne sont les causes principales de cette révolte. Pour éviter de nouveaux conflits linguistiques et religieux dans ces deux colonies, Durham propose aux autorités impériales d'accepter le principe de gouvernement responsable au Canada. Il recommande aussi d'unifier les deux Canadas pour faciliter l'assimilation des Canadiens français à la population anglaise.

Le gouvernement impérial va partiellement mettre en application les recommandations du rapport Durham en adoptant l'**Acte d'Union** qui va unifier le Haut et le Bas-Canada dans une même colonie, le Canada-Uni. Cette nouvelle loi votée en 1840 par le Parlement de Westminster établit une assemblée législative commune pour les deux territoires du Canada-Est (anciennement le Bas-Canada) et du Canada-Ouest (anciennement le Haut-Canada). Cependant, afin de limiter l'influence de la population du Canada-Est, plus nombreuse à l'époque, on choisit d'attribuer le même nombre de députés aux deux anciennes colonies et d'interdire l'usage du français dans la nouvelle assemblée. Enfin, le gouvernement impérial refuse de reconnaître le principe de gouvernement responsable dans la colonie du Canada-Uni.

Il aura fallu attendre plus de huit ans, soit en 1848, pour que la dernière recommandation du rapport Durham soit adoptée en Amérique du Nord britannique et que les autorités impériales reconnaissent le principe de gouvernement responsable en Nouvelle-Écosse, puis plus tard au Canada-Uni. Dans cette colonie, ce sont les

députés réformistes Louis-Hippolyte Lafontaine (Canada-Est) et Robert Baldwin (Canada-Ouest) qui constituèrent, à la demande du gouverneur général James Elgin en 1848, le premier Cabinet disposant de l'appui d'une double majorité des députés de l'Assemblée législative provenant du Canada-Est et du Canada-Ouest. C'est à partir de ce moment que le pouvoir législatif aura un contrôle définitif sur le pouvoir exécutif au Canada.

Bien que le Canada cesse d'être une colonie de l'Empire britannique après la Confédération en 1867, les institutions législatives que l'on y trouve aujourd'hui sont pratiquement les mêmes que celles qui ont été attribuées par le gouvernement impérial en 1791, mis à part la dimension fédérale de l'organisation de l'État. Depuis le XVIII^e siècle, ce sont surtout les conventions constitutionnelles qui ont changé, la plus importante étant celle du gouvernement responsable. À partir du moment où le gouverneur général reconnaît en 1848 à l'Assemblée législative du Canada-Uni le pouvoir de choisir directement les membres de son Conseil exécutif (l'équivalent du Cabinet d'aujourd'hui), un lien indirect entre l'électorat et le gouvernement est créé et le Canada devient alors une démocratie parlementaire.

POINTS CLÉS

- > L'adoption de l'**Acte constitutionnel de 1791** par le Parlement de Westminster établit pour la première fois au Québec et en Ontario un régime parlementaire, avec un suffrage limité et un pouvoir exécutif qui n'est pas contrôlé totalement par l'Assemblée législative.
- > L'Acte constitutionnel reproduit dans la colonie pratiquement le même type d'organisation politique que l'on retrouve à l'époque au Royaume-Uni et crée également le Haut et le Bas-Canada, deux colonies qui se situent

aujourd'hui, à quelques exceptions près, dans les territoires de l'Ontario et du Québec.

- > Le gouverneur général et son Conseil exécutif contrôlaient véritablement les finances publiques et les différents ministères de l'État dans les colonies, ce qui fut dénoncé par les assemblées législatives du Bas-Canada et du Haut-Canada et mena aux rébellions réprimées de 1837-1838.
- > Nommé gouverneur général par Londres, entre autres en réponse à la révolte des patriotes, lord Durham proposa d'unir les deux colonies (ce qui a été fait avec l'*Acte d'Union de 1840*) et d'accorder à la nouvelle entité un gouvernement responsable (accordé au Canada-Uni en 1848).

ferait des lois dans des secteurs qui auraient une incidence sur l'ensemble de la fédération canadienne, comme le commerce et le transport, alors que les gouvernements provinciaux s'occuperaient des champs de compétence qui auraient un effet plus local, comme les municipalités ou les hôpitaux. Afin de faciliter l'étude de l'organisation du pouvoir législatif au Canada, nous allons étudier dans les trois prochaines sections la structure et le fonctionnement du Parlement fédéral uniquement. Par la suite, dans la dernière section du chapitre, nous allons aborder la question de l'organisation des parlements provinciaux, en portant une attention particulière à l'Assemblée nationale du Québec.

3. LE PARLEMENT DU CANADA

Dans cette section, nous allons étudier les principales composantes institutionnelles du Parlement canadien : la Couronne, le Sénat, et la Chambre des communes. C'est à la suite de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867* (l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*) par le Parlement de Westminster que le Canada se voit attribuer une Constitution qui combine les caractéristiques à la fois d'un régime parlementaire et d'un système fédéral. La dimension fédérale canadienne suppose l'existence de deux ordres de gouvernement qui exercent leur souveraineté dans des champs de compétences distincts. Au Canada, la souveraineté du gouvernement central appartient au Parlement fédéral, alors que la souveraineté des provinces appartient aux différents parlements provinciaux, comme le Parlement du Québec.

Lors des débats qui ont entouré la Confédération, les Pères fondateurs envisageaient un système politique où le Parlement fédéral

3.1. La Couronne

L'article 17 de la *Loi constitutionnelle de 1867* définit la structure du Parlement du Canada en précisant qu'il sera composé de la reine, du Sénat et de la Chambre des communes. La Constitution délimite donc un pouvoir législatif **bicaméral** (art. 17 à 57). Comme nous l'avons vu dans la section précédente, il n'existe pas de séparation complète entre les fonctions exécutive et législative dans une monarchie constitutionnelle. Au Canada, le pouvoir exécutif est officiellement attribué à la reine (art. 9). En son absence, c'est le gouverneur général qui doit exercer cette fonction au Canada (art. 10). Dans les faits, cependant, ce sont le premier ministre et le Cabinet qui contrôlent le pouvoir exécutif. Comme les différents ministres et autres membres du Cabinet sont presque tous sélectionnés à partir de la Chambre des communes, ils occupent une double fonction au Parlement, car ils sont associés à la fois aux pouvoirs exécutif et législatif.

Bien qu'aujourd'hui les pouvoirs législatifs de la Couronne soient dans l'ensemble exercés

par le premier ministre et son Cabinet, ils sont pour la plupart officiellement attribués dans la Constitution à la reine et au gouverneur général. Par exemple, on peut lire dans la *Loi constitutionnelle de 1867* que le gouverneur général a le pouvoir de convoquer et de dissoudre le Parlement (art. 38 et 50), de sanctionner les projets de loi (art. 55) et de nommer le président du Sénat (art. 34). Le gouverneur général est également le seul à pouvoir recommander à la Chambre des communes l'adoption de nouvelles taxes ou de nouveaux impôts et de proposer des projets de loi pour dépenser les fonds du Trésor public (art. 54).

Il est bien important de comprendre ici qu'avec la reconnaissance de la convention constitutionnelle du gouvernement responsable au XIX^e siècle, ce sont en réalité le premier ministre et son cabinet qui exercent les pouvoirs énoncés précédemment. Ainsi, les projets de loi de nature financière, comme le budget du gouvernement, sont toujours présentés à la Chambre des communes par un des membres du Cabinet, soit le ministre des Finances dans le cas du budget. Pour être adopté par le Parlement, un projet de loi qui vise l'appropriation du revenu public doit être approuvé préalablement par le Cabinet et recevoir la **recommandation royale** du gouverneur général. Cela signifie qu'un député qui n'est pas membre du Cabinet ne peut soumettre directement un projet de loi pour augmenter les impôts ou pour dépenser des fonds publics par exemple. Ce privilège appartient avant tout au premier ministre et à son cabinet. Ce sont donc les membres du gouvernement qui sont chargés d'établir les politiques budgétaires de l'État avec l'approbation du gouverneur général.

Enfin, la Couronne dispose également de pouvoirs législatifs additionnels qui ne sont pas mentionnés explicitement dans la Constitution. Ces pouvoirs, appelés **prérogatives royales**,

sont issus des pouvoirs discrétionnaires basés sur le droit traditionnel de la monarchie britannique. La lecture du **discours du trône** et la **prorogation** d'une session parlementaire représentent deux exemples de prérogatives royales exercées par le gouverneur général. Encore une fois, le gouverneur général ne peut pas avoir recours à ces deux pouvoirs sans que le premier ministre en fasse la demande.

En terminant, il est bien important de comprendre que les pouvoirs législatifs qui reviennent au gouverneur général sont en réalité grandement limités par les conventions constitutionnelles. Bien que la Couronne fasse partie intégrante du Parlement, le pouvoir d'adopter des lois appartient véritablement à la Chambre des communes et au Sénat. En faisant une lecture intégrale de la Constitution, on pourrait conclure que la reine et le gouverneur général dominent entièrement le pouvoir législatif au Canada. Cependant, les conventions issues de l'ordre constitutionnel britannique stipulent que le monarque se doit de respecter la volonté du premier ministre et de son cabinet. Cette norme est également confirmée dans le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui spécifie que la Constitution du Canada repose sur les mêmes principes que ceux de la Constitution du Royaume-Uni.

3.2. Le Sénat

Le Sénat canadien est la Chambre haute du Parlement fédéral. Les dispositions qui le définissent dans la *Loi constitutionnelle de 1867* apparaissent avant les dispositions relatives à la Chambre des communes (art. 17 à 36). Dans les débats liés à la Confédération, c'est le Sénat qui a posé le plus grand nombre de problèmes aux Pères fondateurs. Il existait un consensus pour constituer une Chambre haute fédérale au

Parlement, mais on n'arrivait pas à s'attendre sur le nombre et le mode de sélection des sénateurs (Direction des comités et de la législation privée, 2001). Comme nous allons le voir dans les prochains paragraphes, le compromis constitutionnel qui a donné naissance au Sénat canadien a créé une institution législative imparfaite qui est encore fortement critiquée aujourd'hui.

Au départ, il faut bien savoir que le Sénat et la Chambre des communes disposent presque des mêmes pouvoirs. Concrètement, pour être adoptée par le Parlement canadien, une loi doit être approuvée majoritairement par la Chambre des communes et le Sénat, puis être sanctionnée par le gouverneur général. La principale différence qui existe entre ces deux chambres porte sur les projets de loi d'ordre financier. En effet, on peut lire dans la *Loi constitutionnelle de 1867* que toute loi ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de nouvelles taxes ou impôts, doit être déposée pour la première fois à la Chambre des communes (art. 53). Bien que le Sénat puisse introduire ses propres projets de loi au Parlement, cet article de la Constitution implique que les lois sur le budget ou sur les impôts doivent être présentées uniquement à la Chambre des communes.

Cela dit, comme tous les projets de loi doivent être approuvés par les deux Chambres du Parlement, les sénateurs ont quand même le pouvoir de modifier les lois financières du gouvernement en proposant des amendements pour réduire la somme des dépenses ou des taxes imposées par l'exécutif par exemple. Cependant, les sénateurs ne peuvent augmenter les dépenses ou les revenus du gouvernement. Cette prérogative revient exclusivement à la

Chambre des communes depuis le XVIII^e siècle au Royaume-Uni et, par extension, au Canada aujourd'hui.

Enfin, une autre différence importante entre le Sénat et la Chambre des communes se rapporte à la formule d'amendement de la Constitution canadienne. Le Sénat dispose d'un veto suspensif de 180 jours dans le cas des amendements qui nécessitent la **formule générale**, la **formule provinciale** ou le **consentement unanime**. Pour ce qui est des amendements qui visent à modifier le pouvoir exécutif fédéral, le Sénat ou la Chambre des communes directement, le Sénat dispose d'un droit de veto au même titre que la Chambre des communes (*Loi constitutionnelle de 1982*, article 44).

3.2.1. La composition du Sénat

La distribution des sièges au Sénat se fait selon une représentation des provinces canadiennes qui est organisée en quatre régions distinctes : les Maritimes, le Québec, l'Ontario et l'Ouest du Canada (*Loi constitutionnelle de 1867*, article 22). On peut voir dans la première colonne du tableau 7.1 un résumé de la distribution des 105 sièges du Sénat dans chacune des provinces. Sommairement, les deux provinces avec le plus grand nombre de sénateurs sont le Québec (24 sénateurs) et l'Ontario (24 sénateurs). La région suivante représente les provinces Maritimes avec un total de 30 sénateurs. La quatrième région, qui correspond aux quatre provinces de l'Ouest canadien, compte au total 24 sénateurs. Enfin, les trois territoires sont aussi représentés au Sénat, avec un sénateur par territoire.

TABLEAU 7.1.

Distribution des sièges au Sénat et à la Chambre des communes par province

Province/Territoire	Sénat	Chambre des communes (2001)	Chambre des communes (2015)
Québec	24	75	78
Ontario	24	106	121
Terre-Neuve-et-Labrador	6	7	7
Île-du-Prince-Édouard	4	4	4
Nouvelle-Écosse	10	11	11
Nouveau-Brunswick	10	10	10
Manitoba	6	14	14
Saskatchewan	6	14	14
Alberta	6	28	34
Colombie-Britannique	6	36	42
Yukon	1	1	1
Territoires du Nord-Ouest	1	1	1
Nunavut	1	1	1

Source : Pour les données quant à la distribution des sièges au Sénat, voir Parlement du Canada – Chambre des communes (2011a, p. 3). Les données quant à l'évolution des sièges à la Chambre des communes proviennent d'Élections Canada (2011).

Comme il a été mentionné plus haut, l'existence du Sénat au Canada est principalement liée à un compromis qui s'est fait entre l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse au moment de la Confédération. Les Pères fondateurs des Maritimes qui représentaient des colonies moins peuplées craignaient que leur région ait une moins grande influence dans le nouveau Parlement que les deux futures provinces centrales, le Québec et l'Ontario. On proposa alors de constituer un Sénat en faisant en sorte que chacune des régions soit représentée équitablement par un nombre fixe de sénateurs. Par ailleurs, en garantissant un nombre plus élevé de sénateurs

au Québec et à l'Ontario, les Pères fondateurs ont également reconnu le poids démographique supérieur de ces deux régions dans la fédération. Bien que la population du Canada-Ouest (appelé Ontario à partir de 1867) ait dépassé celle du Canada-Est (Québec) au milieu du XIX^e siècle, les Pères fondateurs décidèrent de conserver le même nombre de sénateurs qui siégeaient au Conseil législatif du Canada-Uni à la veille de la Confédération. Enfin, la *Loi constitutionnelle de 1867* précise que les sénateurs de la province du Québec doivent être domiciliés dans chacun des 24 collèges électoraux (l'équivalent d'une circonscription) définis par la Constitution (art. 22). Cette disposition cherchait à assurer

la représentation au Sénat de la minorité anglophone du Québec qui était majoritaire dans plusieurs de ces collèges électoraux au moment de la Confédération.

L'une des principales critiques que l'on formule à l'égard du Sénat canadien se rapporte au mode de nomination des sénateurs. Contrairement à d'autres fédérations comme l'Australie ou les États-Unis, les sénateurs canadiens ne sont pas élus par la population de leur province. Ils ne sont pas non plus choisis par les membres des gouvernements provinciaux, comme c'est le cas à la *Bundesrat* qui représente les *länder* (l'équivalent des provinces) à la Chambre fédérale allemande. La *Loi constitutionnelle de 1867* précise plutôt que les sénateurs doivent être nommés par le gouverneur général (art. 24). Comme le représentant du monarque au Canada agit sous la direction du Cabinet, le pouvoir de nommer les sénateurs appartient donc véritablement au premier ministre.

La *Loi constitutionnelle de 1867* permet aussi à la reine de nommer directement entre quatre et huit sénateurs supplémentaires (avec un maximum de deux par région) afin d'empêcher que le Sénat nuise au bon fonctionnement du Parlement en bloquant systématiquement un projet de loi (art. 26). Ce pouvoir a été exercé seulement une fois dans l'histoire canadienne, en 1990, lorsque le premier ministre conservateur Brian Mulroney a demandé à la reine Elizabeth II de nommer huit sénateurs en surnombre pour donner la majorité à son parti et permettre l'adoption de la taxe sur les produits et services (TPS) à laquelle s'opposaient les sénateurs libéraux.

La *Loi constitutionnelle de 1867* établit également un certain nombre de critères et de qualifications à respecter pour être membre du Sénat canadien (art. 23). Pour être sénateur, on doit tout d'abord avoir 30 ans et être citoyen canadien. On doit également résider dans la province

que l'on représente (ou le collège électoral au Québec). De plus, un sénateur doit posséder au minimum 4 000 \$ de propriétés immobilières et avoir une valeur nette personnelle d'au moins 4 000 \$. Ses différentes propriétés doivent toutes se trouver dans la province que le sénateur représente. Par ailleurs, la Constitution stipule qu'un sénateur qui déclare faillite, qui est reconnu coupable d'un crime grave ou qui s'absente pendant deux sessions consécutives au Parlement pourra perdre son siège (art. 31). Enfin, un sénateur peut siéger jusqu'à l'âge de 75 ans. Cet âge obligatoire de retraite a été établi à la suite d'un amendement constitutionnel en 1965 (art. 29). Auparavant, les sénateurs pouvaient conserver leur siège indéfiniment.

3.2.2. *Les fonctions du Sénat*

Ces différentes qualifications laissent sous-entendre les intentions des Pères de la Confédération quant à la fonction qu'occuperait le Sénat au Parlement canadien. Tout d'abord, la possession de biens d'une valeur de 4 000 \$ en 1867 représente environ 70 000 \$ aujourd'hui (Parlement du Canada – Sénat, 2013b). On cherchait donc à l'époque à constituer une chambre qui représenterait l'élite économique canadienne. Puisque le Canada n'a pas de classe aristocratique à proprement parler, il n'était pas nécessaire d'assurer sa représentation à la Chambre haute comme au Royaume-Uni, par exemple. On cherchait plutôt à avoir une représentation minimale des différentes régions du pays au Sénat. Surtout, on tenait à ce qu'il y ait également une reconnaissance des intérêts d'une certaine classe économique plus fortunée au Parlement.

En réalité, les Pères de la Confédération souhaitaient que le Sénat révise le contenu des lois proposées par la Chambre des communes.

L'un d'eux, John A. Macdonald, envisageait donc la création d'une chambre permettant un regard plus serein et plus détaché du contexte politique sur les projets de loi (*sober second thought*). Il craignait effectivement que l'électorat puisse exercer une trop grande influence sur le comportement législatif des élus à la chambre basse. Contrairement aux députés, les sénateurs seraient nommés à vie et cette chambre n'aurait donc pas à craindre les pressions de l'électorat canadien. Les Pères de la Confédération cherchaient ainsi à s'assurer que les activités de la Chambre des communes seraient contrôlées par un groupe de législateurs qui protégeraient les droits, les privilèges et les libertés de chacune des quatre régions canadiennes.

On constate, par ailleurs, que plusieurs critiques ont été formulées à l'égard du Sénat depuis la Confédération. Certains reprochent à cette Chambre de ne pas véritablement être une chambre régionale. Premièrement, les sénateurs sont nommés par le gouvernement fédéral. Ils ne sont ni élus par les électeurs des provinces ni choisis par les membres des gouvernements provinciaux. L'idée d'avoir un Sénat électif n'était pas étrangère aux Pères de la Confédération, car il existait déjà des Chambres hautes électives au Canada-Uni et à l'Île-du-Prince-Édouard à cette époque. On soutenait cependant que deux Chambres élues seraient incompatibles avec le bon fonctionnement du régime parlementaire britannique. Deuxièmement, d'autres critiquent aussi la distribution des sièges au Sénat. Bien que les provinces de l'Ouest canadien aient connu une croissance démographique importante depuis la Confédération, le nombre de sénateurs qui leur est alloué n'a pas augmenté. Ainsi, la province de Terre-Neuve-et-Labrador, par exemple, qui a une population de 512 900 habitants, a le même nombre de sénateurs (6) que

la Colombie-Britannique, qui compte presque neuf fois plus d'habitants (4 529 500).

Une autre critique qui est formulée à l'égard du Sénat se rattache au mérite des nominations faites par le gouvernement. Il est vrai qu'on trouve un certain nombre de Canadiens remarquables à la Chambre haute, comme le sénateur et ancien lieutenant-général de l'armée canadienne, Roméo Dallaire. Cependant, on compte beaucoup plus de sénateurs qui sont nommés pour des raisons partisans, comme le sénateur Don Plett qui a obtenu un siège après avoir été président du Parti conservateur du Canada. De plus, les sénateurs sont très loin de représenter la population canadienne, comme le veut un des arguments avancés pour justifier cette institution. Depuis 1867, plus de 932 Canadiens ont été nommés au Sénat. En moyenne, ceux-ci ont obtenu leur siège à l'âge de 57 ans. La plupart d'entre eux occupaient une profession libérale ou travaillaient dans le monde des affaires. On peut donc affirmer que les sénateurs ne représentent pas les quatre régions du Canada ni la diversité de sa population, surtout si l'on tient compte du fait que seulement 92 sénatrices ont été nommées dans cette chambre depuis 1930. Avant cette date, les femmes n'avaient tout simplement pas le droit de siéger au Sénat.

Bien que le Sénat cherche à se définir comme une chambre moins partisane que la Chambre des communes, la loyauté des sénateurs à l'égard de leur parti est très élevée aujourd'hui. Par exemple, à la 40^e législature (2008-2011), les sénateurs conservateurs ont appuyé en moyenne leur parti dans plus de 99 % des votes enregistrés ; cette cohésion est même plus élevée que celle observée chez les libéraux à la Chambre des communes durant la même période (Parlement du Canada – Sénat, 2008).

3.2.3. La représentation politique au Sénat

La première colonne du tableau 7.2 montre justement la composition partisane du Sénat canadien au lendemain de l'élection de la 41^e législature, le 2 mai 2011. Même si cette élection a donné la majorité aux conservateurs à la Chambre des communes, on constate que la majorité des sièges au Sénat n'était alors pas contrôlée par le parti du gouvernement. Le premier ministre Stephen Harper a pu rapidement remédier à cette situation en nommant deux sénateurs le 25 mai 2011, ce qui a donné la majorité à son parti dans cette chambre.

On constate donc qu'il est possible dans le système parlementaire canadien que le parti qui contrôle la majorité du Sénat ne soit pas le même parti qui contrôle le gouvernement. Depuis 1974, cette situation est survenue dans six parlements

(Parlement du Canada – Bibliothèque du Parlement, 2013a). C'est dans ce contexte que les sénateurs risquent le plus de bloquer des projets de loi adoptés par la Chambre des communes. Heureusement, cette impasse est plutôt rare, car seulement 133 projets de loi ont été bloqués par la Chambre haute depuis 1867. Le dernier projet rejeté en 2011 portait sur la responsabilisation du gouvernement en matière de changements climatiques (C-311).

Bien que le Sénat puisse poser un certain nombre de problèmes à la Chambre des communes lors de l'adoption de projets de loi, les sénateurs n'ont pas le pouvoir de renverser un gouvernement en lui retirant leur confiance. En effet, les conventions constitutionnelles du système parlementaire britannique font en sorte que le premier ministre est responsable uniquement devant les députés de la Chambre

TABEAU 7.2.

Distribution des sièges au Sénat et à la Chambre des communes selon les principaux partis après l'élection de 2011 (41^e législature)

Partis politiques	Sénat	Chambre des communes
Parti conservateur du Canada	52	166
Nouveau Parti démocratique	2	103
Parti libéral du Canada	46	34
Parti progressiste-conservateur	2	—
Bloc québécois	—	4
Parti vert du Canada	—	1
Indépendant	2	—
Vacant	3	—
Total	105	308

Source : Pour les données sur la distribution des sièges au Sénat, voir Parlement du Canada – Bibliothèque du Parlement (2013a). Pour les données sur la distribution des sièges à la Chambre des communes, voir Parlement du Canada – Bibliothèque du Parlement (2013b).

des communes. Le Cabinet ne peut donc pas siéger au Sénat. Il peut cependant arriver que des ministres (ou même le premier ministre comme ce fut le cas à deux reprises au XIX^e siècle) soient sénateurs. On nomme généralement un sénateur ministre pour s'assurer que toutes les provinces ou les régions importantes du Canada sont représentées au Cabinet. Ainsi, Stephen Harper a nommé le sénateur Michael Fortier ministre responsable de Montréal parce que les conservateurs n'avaient pu faire élire de députés dans cette ville à l'élection de 2006. Cela dit, il est très difficile pour un ministre-sénateur de défendre ses actions devant la Chambre des communes qui représente la population, car il n'a pas le droit d'y siéger. On évitera donc autant que possible ce genre de nomination. Enfin, la *Loi constitutionnelle de 1867* indique que le pouvoir de nommer le président du Sénat appartient au gouverneur général (art. 34). Ce pouvoir revient donc indirectement au premier ministre, qui recommande généralement la nomination d'un sénateur de son parti pour occuper ce poste qui se veut non partisan. Le premier ministre nomme également un leader du gouvernement au Sénat pour représenter l'exécutif dans cette Chambre ; celui-ci va siéger aux réunions du Cabinet avec les autres ministres de la Chambre des communes.

3.2.4. Conclusion – Sénat

En terminant, plusieurs réformes ont été proposées par divers acteurs politiques pour modifier le Sénat depuis la Confédération. Les plus récentes et les plus importantes se retrouvaient dans les accords de Meech et Charlottetown. Si l'accord de Charlottetown avait été adopté au référendum pancanadien de 1992, on aurait aujourd'hui un Sénat triple-E, c'est-à-dire *électif, efficace et égal* (avec six sénateurs par province).

Il est vrai qu'aujourd'hui l'Alberta procède à des élections pour choisir un sénateur lorsqu'un siège devient vacant dans cette province. Cependant, cette pratique de nommer un sénateur préalablement élu (ce que l'on appelle un sénateur en attente) n'a pas à être respectée par le premier ministre. Jusqu'à maintenant, seulement quatre sénateurs en attente ont été nommés depuis 1989, le dernier étant Doug Black (conservateur) le 25 janvier 2013.

Plus récemment, le premier ministre Stephen Harper a déposé un projet de loi pour modifier le mode de sélection des sénateurs (C-7, *Loi sur la réforme du Sénat*). Cependant, il est peu probable que cette nouvelle tentative de réforme soit adoptée par le Parlement canadien, puisque la constitutionnalité de ce projet est contestée devant les tribunaux par le gouvernement du Québec. Le principal argument avancé par cette province se rapporte à la validité de la démarche unilatérale du gouvernement fédéral qui vise à modifier la Constitution canadienne. La modification du mode de sélection des sénateurs requiert normalement un amendement constitutionnel qui doit obtenir l'appui de sept provinces formant 50 % de la population canadienne (*Loi constitutionnelle de 1982*, article 42). Cette question n'est donc pas encore réglée, car le gouvernement fédéral a demandé en 2013 à la Cour suprême du Canada de se pencher sur la constitutionnalité de son projet de loi.

Enfin, certains partis politiques fédéraux, comme le Nouveau Parti démocratique, réclament l'abolition pure et simple de cette institution. Pour ce faire, il faudrait encore une fois modifier la Constitution canadienne. L'abolition du Sénat semble donc peu probable, car il y a fort à parier que le Québec et les autres provinces surreprésentées dans cette chambre n'accepteront pas de se départir de leurs sénateurs sans obtenir une forme de compensation

constitutionnelle en échange de la réduction de leur représentation au Parlement.

3.3. La Chambre des communes

La Chambre des communes est la seule véritable institution démocratique du Parlement canadien. C'est uniquement dans cette chambre que les représentants sont choisis directement par la population lors des élections législatives fédérales. La Constitution du Canada protège ce droit démocratique fondamental de trois façons. Premièrement, on peut lire à l'article 3 de la *Loi constitutionnelle de 1982* que le droit de vote est garanti à tous les citoyens canadiens. Deuxièmement, l'article 4 garantit qu'il y aura des élections périodiques en limitant le mandat de la Chambre des communes (et des assemblées législatives provinciales) à un maximum de cinq ans. Enfin, pour être certaine que cette chambre exerce son pouvoir adéquatement, la Constitution oblige également le Parlement à se réunir au moins une fois tous les douze mois (art. 5).

L'organisation de la Chambre des communes est partiellement définie aux articles 37 à 57 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Comme le Sénat, la Chambre des communes a le pouvoir de légiférer exclusivement dans les champs de compétence qui lui sont reconnus par la Constitution. Il existe cependant une différence importante avec le Sénat. La *Loi constitutionnelle de 1867* précise effectivement que les législations financières doivent exclusivement prendre naissance à la Chambre des communes (et être accompagnées de la sanction royale). Cette règle constitue une caractéristique fondamentale du système parlementaire britannique que l'on retrouve aussi au Canada.

On a vu précédemment que l'élaboration de la politique budgétaire appartenait au pouvoir

exécutif. Cependant, ce sont les députés de la Chambre des communes qui ont le pouvoir d'approuver les dépenses publiques lors des **travaux sur les subsides**. Le gouvernement doit aussi soumettre à la Chambre basse, pour approbation, toute nouvelle taxe ou impôt pour qu'ils soient examinés par les représentants de la population lors des **travaux sur les voies et moyens**. La tradition parlementaire veut que les députés aient le droit de questionner les membres du gouvernement avant d'autoriser les crédits nécessaires pour financer les dépenses budgétaires de l'État. Aujourd'hui, on exerce cette fonction à la Chambre des communes durant les jours consacrés à l'étude des subsides (ou **journées de l'opposition**). À ce moment, les partis d'opposition contrôlent le programme législatif et déterminent le sujet des débats à la Chambre.

3.3.1. La composition de la Chambre des communes

La Chambre des communes compte actuellement 308 membres où chacun représente une circonscription géographique électorale fédérale au Canada. Le tableau 7.1 résume la distribution des sièges pour chacune des provinces et pour les trois territoires. L'article 51 de la *Loi constitutionnelle de 1867* précise que le nombre de députés attribué à une province sera déterminé en fonction de sa population totale au moment du recensement décennal canadien. Il y a ici une dimension fédérale à l'attribution des sièges à la Chambre des communes, car la division se fait non pas selon la population totale canadienne, mais bien selon la population totale de chacune des provinces. La Constitution cherche donc à s'assurer qu'il y a une représentation minimale à la Chambre des communes de la population pour chaque province. Ce principe est aujourd'hui

garanti par la *Loi constitutionnelle de 1982* qui précise qu'une province ne pourra jamais avoir moins de sièges à la Chambre des communes qu'au Sénat (art. 41). Enfin, un amendement constitutionnel précise également que chacune des provinces devra toujours avoir au minimum le nombre de sièges qui lui a été attribué en 1985.

Ces différentes règles d'attribution des sièges à la Chambre des communes créent aujourd'hui des inégalités importantes sur le plan de la représentation de l'électorat canadien. Après le recensement de 2001, par exemple, la Constitution précisait que chacune des circonscriptions fédérales devait en moyenne représenter 107 220 Canadiens. Ce nombre correspond au **quotient électoral**. Pour obtenir cette valeur, on doit diviser la population totale canadienne au moment du recensement par le nombre total de sièges à la Chambre des communes.

Bien entendu, il est pratiquement impossible d'attribuer aux 308 circonscriptions la valeur du quotient électoral, puisque certaines provinces ne comptent pas suffisamment d'habitants pour atteindre le seuil minimal requis afin d'obtenir le nombre de sièges qui leur est garanti par la Constitution. Par exemple, l'Île-du-Prince-Édouard, après le recensement de 2001, comptait quatre députés qui représentaient chacun en moyenne 33 824 citoyens. En se basant uniquement sur le quotient électoral, il aurait fallu normalement une population de 428 880 pour obtenir ce nombre de sièges dans une province (107 220 habitants $\times$ 4 sièges). Cependant, puisque cette province compte quatre sénateurs, on doit lui garantir le même nombre de représentants à la Chambre des communes.

La province de Québec bénéficie aussi d'un avantage dans la redistribution des sièges à la Chambre des communes. Bien que sa population soit la deuxième en importance au Canada (après l'Ontario), cette province s'est tout de même vu attribuer sept sièges supplémentaires après

le recensement de 2001 (avec un député pour 96 500 habitants). En effet, la *Loi constitutionnelle de 1985* garantit au Québec un minimum de 75 sièges à la Chambre des communes, même si sa population est inférieure à la valeur du quotient électoral nécessaire pour obtenir ce nombre de sièges.

En plus d'une variation interprovinciale, il existe également une variation intraprovinciale sur le plan de la distribution de la population par circonscription à l'intérieur des provinces. Cette différence s'explique par le fait que le Parlement cherche à délimiter les frontières d'une circonscription en respectant autant que possible le quotient électoral, mais aussi en tenant compte du contexte historique de la région et en évitant de créer des circonscriptions trop vastes. Cela dit, l'écart de population entre les circonscriptions ne peut excéder 25 % du quotient électoral. On retrouve donc au Québec, en 2011, la circonscription de Chambly-Borduas qui représentait 116 925 habitants et la circonscription de Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine qui représentait 80 007 habitants. Le mandat d'établir le tracé de ces circonscriptions est défini dans la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* et relève d'une commission indépendante que l'on retrouve dans chacune des provinces. Cette commission est composée d'un juge de la province et de deux autres membres qui sont nommés par le président de la Chambre des communes.

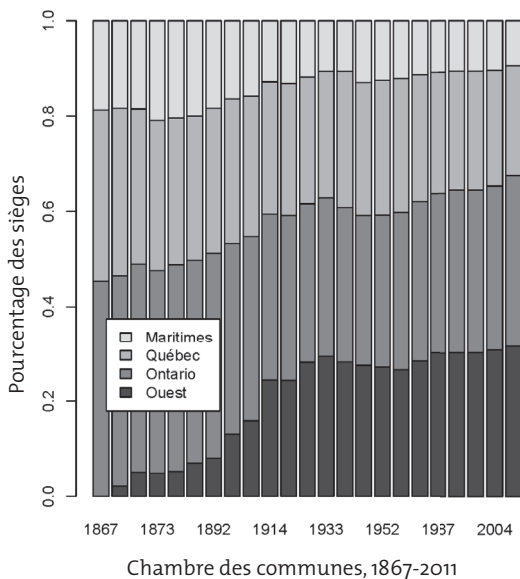
Étant donné que la population canadienne augmente plus rapidement dans certaines provinces, comme la Colombie-Britannique ou l'Alberta, il est nécessaire de rajuster le quotient électoral après chaque recensement décennal pour s'assurer d'une représentation adéquate à la Chambre des communes. La modification la plus récente s'est faite à partir des résultats du recensement de 2011. Le gouvernement fédéral a alors déterminé qu'au moment de la prochaine

élection, qui devrait normalement avoir lieu en 2015, il y aurait 30 sièges supplémentaires à la Chambre basse (voir le tableau 7.1). Ce sont les provinces de l'Ontario (+15), de l'Alberta (+6), de la Colombie-Britannique (+6) et du Québec (+3) qui vont bénéficier de cette redistribution. Le Québec, qui représentait 23,22 % de la population canadienne en 2011, obtiendra alors 23,28 % des sièges de la Chambre des communes, alors que l'Ontario, qui représentait 38,91 % de la population canadienne, obtiendra 36,12 % des sièges (ministère de la Réforme démocratique, 2011).

La figure 7.1 résume l'évolution de la distribution des sièges à la Chambre des communes selon l'accroissement de la population des quatre régions sénatoriales au Canada depuis

FIGURE 7.1.

Distribution des sièges par région



Source : Élections Canada (2013).

la Confédération. Cette figure montre bien que le Québec et surtout les provinces Maritimes ont perdu de l'influence au sein du Parlement. Ce déclin s'explique par l'accroissement plus rapide de la population des provinces de l'Ouest, en particulier l'Alberta et la Colombie-Britannique, durant le xx^e siècle. Cette tendance va s'accroître davantage dans les années à venir. Les projections faites par Statistique Canada prévoient effectivement que la population de ces deux provinces devrait dépasser celle du Québec à partir de 2036 (Statistique Canada, 2011).

Contrairement au Sénat, la *Loi constitutionnelle de 1867* n'établit pas de critères précis pour déterminer qui peut être membre de la Chambre des communes. La Constitution a laissé au Parlement le soin de définir les qualifications de ses propres membres (art. 41). Au moment de la Confédération, les candidats devaient être des hommes, sujets de l'Empire britannique et avoir 21 ans et plus. Après la Première Guerre mondiale, le gouvernement fédéral a élargi ces qualifications pour permettre aux femmes d'être candidates. Quant aux peuples autochtones, ils doivent attendre l'élection de 1962 pour se voir reconnaître les droits démocratiques dont disposent tous les autres Canadiens. L'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982 va clairement garantir à tous les citoyens canadiens le droit de vote et le droit de se présenter aux élections législatives fédérales ou provinciales (art. 3).

La *Loi électorale du Canada* va aussi établir un certain nombre de conditions additionnelles pour se présenter comme candidat lors d'une élection fédérale. Par exemple, un candidat n'est pas admissible s'il est incarcéré dans un établissement correctionnel ou s'il a moins de 18 ans au moment de la mise en candidature. Le futur candidat doit également remplir un acte de candidature qui doit être signé par au moins 100 électeurs de la circonscription où il

entend se présenter. Enfin, comme la Chambre des communes utilise un mode de scrutin uninominal à un tour, un candidat doit, pour remporter une élection et devenir député, obtenir la pluralité des voix exprimées lors du vote dans la circonscription où il se présente.

Depuis 1867, plus de 4 206 Canadiens ont été élus à la Chambre des communes (Parlement du Canada – Bibliothèque du Parlement, 2013c). Comme au Sénat, la plupart de ces membres occupaient une profession libérale ou travaillaient dans le monde des affaires. Même si la Chambre basse se veut plus représentative de la population, on ne peut affirmer que ses députés représentent véritablement l'ensemble des électeurs canadiens, surtout si l'on tient compte du fait que seulement 256 femmes y ont été élues depuis 1921, date où le gouvernement a permis aux femmes de siéger au Parlement pour la première fois (Parlement du Canada – Bibliothèque du Parlement, 2013c). On y trouve par contre beaucoup plus d'immigrants qu'au Sénat. Depuis 1950, il y a eu 191 députés nés à l'extérieur du Canada qui ont siégé à la Chambre des communes. Enfin, la moyenne d'âge des députés est relativement plus basse que celle des sénateurs : elle était de 51 ans en 2013, alors que celle des membres du Sénat était de 64 ans.

3.3.2. Les fonctions de la Chambre des communes

Comme pour le Sénat, l'ensemble de ces qualifications laisse sous-entendre les intentions des Pères fondateurs quant à la fonction qu'occuperaient les députés de la Chambre des communes au Parlement canadien. On cherchait avant tout à s'assurer que la Chambre basse représente la population des provinces canadiennes. En confiant aux Communes le pouvoir de sanctionner les dépenses (budget) et les revenus

(taxes et impôts) du gouvernement, on voulait s'assurer aussi que les électeurs pourraient, par l'entremise de leurs représentants, contrôler la gestion et l'exécution des affaires de l'État. Enfin, puisque la Constitution du Canada stipule que le mandat maximal d'un Parlement est de cinq ans (sauf en cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection), les Pères fondateurs voulaient également s'assurer que la population pourrait sanctionner les activités de ses représentants au moment d'élections périodiques.

Aujourd'hui, les fonctions de représentation des électeurs et de contrôle des activités du gouvernement sont grandement limitées par la discipline de parti au Parlement. Au XIX^e siècle, les députés avaient beaucoup plus de latitude dans leur comportement législatif ; ils pouvaient adresser une pétition directement au gouvernement au nom de leur circonscription et ils pouvaient appuyer des projets de loi en considérant les intérêts de leurs électeurs avant tout. Toutefois, à partir du moment où l'on reconnut le principe de gouvernement responsable au Canada, les législateurs perdirent graduellement cette indépendance. Dès lors, ceux-ci commencèrent à soutenir davantage le parti avec lequel ils étaient associés à l'Assemblée législative, surtout lorsque celui-ci formait le gouvernement. Les députés voulaient avant tout maintenir le Cabinet en place et éviter le déclenchement d'une nouvelle élection. Cependant, il faudra vraiment attendre la fin du XIX^e siècle et l'expansion du suffrage électoral pour que la loyauté partisane des députés à la Chambre des communes atteigne un niveau comparable à celui observé aujourd'hui.

Cette forte cohésion s'explique surtout par la relation qui existe entre les partis politiques et les électeurs. Un député qui souhaite conserver son indépendance vis-à-vis de son parti politique risque de se faire expulser du caucus. Et, comme il est beaucoup plus difficile pour un

candidat indépendant de se faire élire lors d'une élection, les députés ont généralement intérêt à respecter les directives du parti lors des votes à l'Assemblée. Au XIX^e siècle, il était beaucoup plus facile de se faire élire au Parlement comme candidat indépendant, car les circonscriptions comptaient quelques centaines d'électeurs. Cependant, cette époque est aujourd'hui révolue ; les circonscriptions comptent maintenant plusieurs milliers d'électeurs et il rare qu'un député soit élu sans l'appui d'un parti politique. En effet, lors des élections, les candidats associés à l'un des principaux partis bénéficient, pour se faire élire, de ressources importantes de leur organisation partisane ainsi que de la visibilité médiatique de leur chef. En retour, la direction du parti s'attend à ce que ses candidats demeurent loyaux une fois élus au Parlement.

Pour s'assurer de la loyauté de leurs membres, les **leaders parlementaires** et les **whips** de partis disposent également d'un certain nombre d'outils leur permettant de discipliner les députés un peu trop indépendants. Pour commencer, la direction de chaque parti politique contrôle l'affectation des députés aux différents comités qui siègent à la Chambre des communes ou au Sénat. Elle peut également récompenser les députés loyaux en leur offrant la possibilité de participer à des voyages officiels ou à d'autres délégations internationales du gouvernement canadien. Enfin, la cohésion partisane s'explique aussi par l'ambition des députés ; les chefs récompensent avant tout la loyauté et un député loyal a probablement beaucoup plus de chance d'être nommé au Cabinet qu'un député dissident.

3.3.3. *La représentation politique à la Chambre des communes*

La deuxième colonne du tableau 7.2 résume la distribution des sièges selon les partis politiques

à la Chambre des communes au lendemain de l'élection du 41^e Parlement qui a eu lieu le 2 mai 2011. À la suite de ce scrutin, la majorité des sièges à la Chambre des communes était alors contrôlée par le Parti conservateur du Canada (166 des 308 sièges ou 54 % de la Chambre), ce qui en faisait un gouvernement majoritaire. Les trois législatures précédentes avaient été cependant contrôlées par des **gouvernements minoritaires** (voir l'encadré). Contrairement à une situation de gouvernement majoritaire où le Cabinet peut adopter ses projets de loi en comptant uniquement sur l'appui de ses députés, l'influence du premier ministre est grandement limitée dans une situation de gouvernement minoritaire. Le Cabinet doit alors compter sur les appuis de l'un des trois partis d'opposition pour adopter un projet de loi ou pour éviter de se faire renverser lors d'un **vote de confiance**. Par exemple, à la 39^e législature, le Bloc québécois a appuyé le gouvernement conservateur de Stephen Harper dans plus de 40 % des **votes enregistrés**. À la 38^e législature, c'est le Nouveau Parti démocratique qui a appuyé le gouvernement minoritaire libéral de Paul Martin dans plus de 64 % des votes (Godbout et Høyland, 2011, p. 379).

Le rôle d'**opposition officielle** de Sa Majesté est normalement attribué au parti qui a obtenu le deuxième plus grand nombre de sièges à la Chambre des communes. Le chef de ce parti occupe la fonction de chef de l'opposition officielle. Les chefs des autres partis qui ne sont pas membres du gouvernement font également partie de l'opposition, mais ceux-ci ne disposent pas des mêmes privilèges. Par exemple, le président de l'Assemblée attribue au chef de l'opposition officielle la *priorité* du droit de parole lors de la période quotidienne de questions à la Chambre des communes. On va aussi lui permettre de rencontrer les chefs d'État

QU'EST-CE QU'UN GOUVERNEMENT MINORITAIRE ?

Dans un système parlementaire britannique, un gouvernement minoritaire implique que le parti au pouvoir ne contrôle pas la majorité (50 %) des sièges. En d'autres termes, cela veut dire que le parti qui forme le gouvernement n'a pas été en mesure de remporter plus de la moitié des sièges au moment de l'élection générale. Dans ce contexte, le gouvernement doit compter sur l'appui d'un ou de plusieurs partis qui siègent dans l'opposition pour faire adopter ses projets de loi. Au Canada, plus de 12 des 41 législatures ont été des gouvernements minoritaires depuis la Confédération. Dans la province du Québec, cette situation est beaucoup moins fréquente, avec au

total quatre gouvernements minoritaires depuis 1867. Récemment, le Parlement fédéral a connu trois gouvernements minoritaires successifs entre 2004 et 2011, alors que la province du Québec a élu un gouvernement minoritaire en 2007, puis un autre à l'élection de 2012. À la suite de ce scrutin, le Parti québécois dirigé par la première ministre Pauline Marois a remporté seulement 42 % des sièges à l'Assemblée nationale. Ailleurs au pays, on a aussi connu plusieurs gouvernements minoritaires, comme à l'Assemblée législative de l'Ontario, contrôlée par un gouvernement minoritaire libéral depuis l'élection de 2011.

étrangers et autres dignitaires lors de certaines visites officielles au Canada.

Le rôle d'opposition officielle au 41^e Parlement revient aujourd'hui au Nouveau Parti démocratique et à son chef, Thomas Mulcair. Ce parti a remporté 103 sièges lors de l'élection du 2 mai 2011. On retrouve également un deuxième parti d'opposition à la Chambre des communes, le Parti libéral du Canada, maintenant dirigé par Justin Trudeau, qui a fait élire 34 députés. Enfin, bien que le Bloc québécois ait pu faire élire quatre députés lors de l'élection de 2011, il n'est pas officiellement reconnu comme parti à la Chambre des communes. La *Loi sur le Parlement du Canada* stipule effectivement que, pour posséder un statut officiel, un parti doit avoir au minimum douze députés élus. Donc, le Bloc québécois ne peut compter sur les ressources qui sont attribuées aux deux autres partis d'opposition (la même situation s'applique au Parti vert, avec une seule élue). Ainsi, le chef du Bloc québécois ne reçoit pas d'allocation salariale supplémentaire et ses députés siègent rarement

dans les comités législatifs du Parlement, strictement contrôlés par les partis officiels.

Enfin, pour aider les députés dans leurs fonctions, il a été nécessaire de créer huit différents postes d'**agents du Parlement**. Ces hauts fonctionnaires impartiaux ne sont pas des membres de l'exécutif. Ils sont plutôt nommés par les membres du Parlement². Le plus important de ces postes est probablement celui qui est confié au Vérificateur général, dont le mandat est de vérifier l'exactitude des états financiers du gouvernement. Parmi les autres agents du Parlement, notons l'importance du Directeur général des élections, qui doit s'assurer du bon déroulement des élections fédérales, et du Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique qui enquête sur les activités de financement des députés par exemple.

2. Pour la liste complète des officiers, voir *Parlement du Canada – Bibliothèque du Parlement*, 2013d.

3.3.4. Conclusion – Chambre des communes

En terminant, peut-on affirmer aujourd'hui que la Chambre des communes remplit adéquatement les fonctions qui lui ont été attribuées par la Constitution canadienne ? Plusieurs critiques ont été formulées à l'égard de la Chambre basse, surtout en ce qui a trait à son indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. On reproche par exemple aux **députés d'arrière-ban** de suivre aveuglément les directives de leur chef. Ce faisant, les élus seraient incapables de représenter adéquatement les intérêts de leurs circonscriptions dans cette Chambre. Par ailleurs, il est de plus en plus difficile pour les députés de contrôler les dépenses publiques et de procéder à une étude approfondie du budget du gouvernement. Au XIX^e siècle, il était possible pour un simple député d'apporter des amendements au budget, mais cette pratique n'est plus envisageable aujourd'hui à cause de la taille de l'État et de l'étendue de son action. L'étude des dépenses publiques se fait maintenant en comité et les députés ne disposent pas des ressources, de l'expertise ou du temps nécessaires pour évaluer en détail chacun des programmes financés par le gouvernement. Depuis quelques années, le budget du gouvernement peut contenir plusieurs centaines de pages et représenter des dépenses totalisant des centaines de milliards de dollars. Dans ce contexte, il est presque impossible pour les députés d'effectuer leur travail de vérification, puisque le calendrier parlementaire annuel consacre seulement quelques semaines à l'étude des finances publiques.

Bien qu'un certain nombre de réformes aient été introduites pour renforcer le rôle du simple député au Parlement canadien depuis les années 1980 (Garner, 1998-1999, p. 25), il semble que la perte d'influence de cette Chambre par rapport à l'exécutif ne cesse de s'accroître (Savoie, 1999). On a renforcé, par exemple,

l'indépendance des comités après la publication du rapport McGrath sur les réformes de la Chambre des communes en 1985 (Parlement du Canada, 1985). On a aussi permis aux députés d'élire directement le président de la Chambre des communes et on a augmenté l'importance des affaires émanant des députés dans l'ordre du jour des séances parlementaires. Néanmoins, ces réformes ne semblent pas être suffisantes pour contrer la centralisation du pouvoir législatif entre les mains du premier ministre et de son Cabinet. Il est donc fort peu probable que l'on retourne à une époque où le pouvoir exécutif était dominé par le Parlement, comme ce fut le cas au XIX^e siècle dans ce que l'on qualifie généralement de l'Âge d'or du parlementarisme canadien.

POINTS CLÉS

- > La dimension fédérale canadienne implique l'existence de deux ordres de gouvernement qui exercent leur souveraineté dans des champs de compétences distincts. Le Parlement fédéral se voit attribuer les responsabilités de nature nationale (transport, défense, etc.) et les parlements provinciaux les pouvoirs de nature locale (santé, éducation, etc.).
- > Bien que la Couronne fasse partie intégrante du Parlement, le pouvoir d'adopter des lois appartient véritablement à la Chambre des communes et au Sénat.
- > Le gouverneur général a le pouvoir de proroger, de convoquer ou de dissoudre la Chambre et de procéder à des nominations à la recommandation du premier ministre. Après une élection, il invite le chef du parti ayant récolté le plus de sièges à former le gouvernement.
- > Le Sénat peut introduire ses propres projets de loi au Parlement, mais les lois sur le budget

ou sur les impôts doivent obligatoirement être introduites à la Chambre des communes.

- > Contrairement aux membres d'autres fédérations, les sénateurs canadiens sont nommés par le gouverneur général avec la recommandation du premier ministre du Canada.
- > On voulait faire en sorte qu'il y ait une représentation des différentes régions, mais surtout que l'élite y soit représentée.
- > C'est uniquement dans la Chambre des communes que les représentants sont choisis directement par la population lors des élections législatives fédérales et l'on peut y tenir un vote de confiance pour renverser un gouvernement.
- > Il y a une dimension fédérale à l'attribution des sièges à la Chambre des communes, car la division, ajustée à tous les recensements, se fait non pas selon la population totale canadienne, mais bien selon la population totale de chacune des provinces.
- > Comme au Sénat, la plupart des membres de la Chambre des communes sont des hommes âgés en moyenne de 51 ans occupant une profession libérale ou travaillant dans le monde des affaires. La composition du Parlement fédéral n'est pas représentative de l'ensemble des électeurs.
- > Aujourd'hui, les fonctions de représentation des électeurs et de contrôle des activités du gouvernement sont grandement limitées par la discipline de parti au Parlement.

4. L'ORGANISATION DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Cette section présente les principales caractéristiques de l'organisation de la Chambre des

communes³. Dans un régime parlementaire, les décisions d'intérêt public les plus importantes sont généralement adoptées à la suite des débats et des discussions à l'Assemblée législative. Comme le Parlement peut réunir plusieurs centaines de députés, il est important pour cette institution de se doter des règles et des procédures précises pour faciliter l'exercice du pouvoir politique. Ces règles servent aussi à protéger les groupes minoritaires au Parlement contre la tyrannie de la majorité et facilitent le déroulement des séances quotidiennes pour permettre à tous les élus de s'exprimer lors des débats (pour un traitement plus exhaustif, voir O'Brien et Bosc, 2009, chapitre 5).

Au Parlement fédéral, la plupart des dispositions qui sont liées à l'organisation de la Chambre des communes, comme le calendrier des activités, l'organisation des comités ou les procédures des débats, se retrouvent dans les *Règlements de la Chambre des communes* (Parlement du Canada – Chambre des communes, 2011b). Pour le Sénat, ces règles sont contenues dans le Règlement du Sénat (Parlement du Canada – Sénat du Canada, 2013a et 2013b).

La *Loi constitutionnelle de 1867* contient également plusieurs dispositions qui traitent de l'organisation du Parlement fédéral. Elle établit notamment que les pouvoirs, règlements, privilèges et immunités que possède la Chambre des communes doivent être définis dans la *Loi du Parlement du Canada*⁴. Cette loi, qui a été modifiée à plusieurs reprises depuis la Confédération, détermine entre autres la rémunération des députés et des sénateurs et

3. Les lecteurs intéressés par l'organisation du Sénat peuvent consulter le site web de cette chambre, <<http://sen.parl.gc.ca/portal/about-senate-f.htm>>.

4. *Loi sur le Parlement du Canada* (L.R.C. 1985, c. P-1).

fixe les différentes règles à propos de la gestion de la Bibliothèque du Parlement.

4.1. Le président

Selon O'Brien et Bosc (2009), une autre source importante des règles qui guident les pratiques parlementaires canadiennes se rapporte aux décisions du président de la Chambre des communes. La *Loi constitutionnelle de 1867* reconnaît l'existence d'un président d'assemblée dans cette chambre, que l'on nomme orateur ou président (art. 44). Il est important de comprendre que le président de la Chambre des communes assume un rôle central dans notre système politique. En plus de présider les séances, il est le porte-parole officiel de cette chambre. Son siège à la Chambre des communes est situé au centre de la salle ; il est assis dans un fauteuil élevé qui lui donne une vue d'ensemble sur les députés qui siègent en rangées à sa droite et à sa gauche. À droite, dans la première rangée, se trouvent les sièges occupés par les ministres du gouvernement et par le premier ministre. À gauche, on retrouve les sièges de l'opposition officielle et de son chef (celui-ci fait face au premier ministre). Les autres députés du gouvernement ou de l'opposition occupent habituellement les sièges à l'arrière de leur chef. Enfin, les partis d'opposition organisent aussi généralement un cabinet fantôme pour mieux critiquer les actions du gouvernement. Dans ce contexte, certains députés jouent le rôle des différents ministres en se familiarisant avec leurs portefeuilles ; ils peuvent même faire face aux ministres du gouvernement dans les débats à la Chambre des communes.

Lorsque le Parlement se réunit pour la première fois après une élection, la Chambre des communes doit tout d'abord procéder à l'élection de son président. Depuis 1985, cette élection

se fait par vote secret. Il peut donc arriver que le président de la Chambre ne soit pas membre du parti du gouvernement, comme ce fut le cas avec le libéral Peter Milliken qui est demeuré en poste entre 2001 et 2011. Les fonctions du président de la Chambre des communes sont multiples. C'est lui qui doit maintenir l'ordre et le décorum lors des débats, protéger les droits et les privilèges des parlementaires et de l'Assemblée, ouvrir et clore les séances, donner la parole aux députés et agir à titre de juge lorsque l'on soulève des questions sur les privilèges ou sur l'ordre des travaux. Les décisions du président de la Chambre des communes sont sans appel. Il est donc l'arbitre impartial qui doit s'assurer de l'application des règlements lors des débats. Enfin, pour l'aider dans cette tâche, le président de la Chambre des communes est entouré d'un certain nombre de fonctionnaires du Parlement, comme le sergent d'armes, qui s'occupe de la sécurité dans l'enceinte parlementaire, ou du greffier de la Chambre des communes et de ses assistants qui sont chargés de le conseiller sur les règles et pratiques parlementaires. Ceux-ci sont généralement assis au centre de la salle devant le président.

Comme on l'a vu précédemment, l'un des rôles principaux du président est de protéger et de défendre les privilèges de la Chambre des communes et de ses députés. Ces privilèges et immunités sont définis, d'une part, par les conventions constitutionnelles associées au système parlementaire britannique et, d'autre part, par les lois et règlements adoptés par le Parlement canadien. O'Brien et Bosc (2009, chapitre 3) divisent ces droits et privilèges en deux catégories. La première contient ceux qui se rattachent aux droits collectifs du Parlement canadien, dont le droit exclusif de réglementer ses affaires internes, le pouvoir de discipliner ses membres et le droit de réaliser des enquêtes et de faire comparaître des témoins. La deuxième

catégorie se rapporte aux droits individuels des députés, dont le droit à la liberté de parole dans l'enceinte parlementaire ou l'exemption de l'obligation de comparaître comme témoin devant un tribunal canadien (O'Brien et Bosc, 2009). La protection de la liberté d'expression est l'un des privilèges le plus importants au Parlement. Concrètement, cette protection implique qu'il est impossible de poursuivre un parlementaire pour des propos qu'il a tenus lors des débats à la Chambre des communes ou au Sénat. Historiquement, cette disposition du pouvoir législatif visait à protéger les élus contre les représailles arbitraires de la Couronne pour des critiques formulées dans l'enceinte du Parlement. Aujourd'hui, cela permet cependant à quiconque est invité à comparaître à la Chambre des communes de se prévaloir de ce privilège pour témoigner en toute liberté (O'Brien et Bosc, 2009).

4.2. Le calendrier

Une autre fonction importante du président de la Chambre des communes est de s'assurer que l'on respecte le calendrier des affaires qui sont débattues à la Chambre des communes durant les sessions parlementaires (pour un traitement plus exhaustif, voir O'Brien et Bosc, 2009, chapitre 8). Au Canada, le Parlement est convoqué et dissous par le gouverneur général selon la recommandation du premier ministre. Chaque nouvelle législature est numérotée successivement depuis la Confédération ; les élections de 2011 ont ainsi marqué le début de la 41^e législature du Canada. Il y a donc eu 41 élections fédérales générales entre 1867 et 2013. La durée minimale d'une législature n'est pas fixée par la Constitution. Cependant, à moins de circonstances extraordinaires, le Parlement doit normalement être dissous dans les cinq années

qui suivent la dernière élection. Le gouverneur général émet alors des décrets d'élection pour permettre la tenue d'un nouveau scrutin dans toutes les circonscriptions fédérales. Une fois l'élection terminée, les candidats élus sont convoqués officiellement au Parlement et invités à prêter serment à la Couronne et aux institutions politiques que la monarchie canadienne représente. C'est seulement après l'assermentation des nouveaux députés que la Chambre des communes peut procéder à l'élection de son président. Celui-ci doit se rendre au Sénat avec les députés pour écouter le discours du Trône, lu par le gouverneur général, qui signale l'ouverture d'une nouvelle **session parlementaire**.

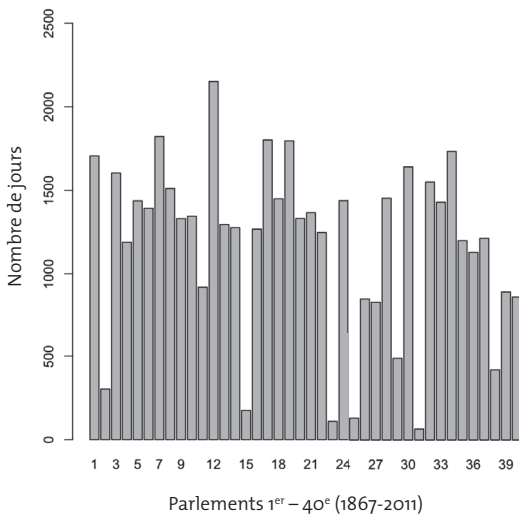
Afin d'alléger le travail des élus, la plupart des législatures canadiennes sont également divisées en plusieurs sessions qui durent environ un an. En retour, ces sessions respectent un calendrier précis qui détermine les jours où le Parlement devra siéger pour tenir des séances. Pour mettre un terme aux travaux parlementaires, le premier ministre a deux options : il peut déclencher une élection ou proroger le Parlement. En choisissant la deuxième option, le premier ministre peut éviter une élection en demandant au gouverneur général la prorogation de la session parlementaire. À ce moment, l'ensemble des activités législatives du gouvernement et les travaux des comités sont interrompus. Le Parlement prend alors une pause et une nouvelle session pourra débiter après la lecture d'un nouveau discours du trône qui énoncera encore une fois les grandes orientations des politiques du gouvernement. Notons enfin que la prorogation du Parlement met un terme aux travaux parlementaires de l'exécutif ; les projets de loi du gouvernement devront être à nouveau introduits au début de la nouvelle session.

La figure 7.2 donne un aperçu de la durée de chacun des 41 parlements depuis la Confédération. Comme on peut le voir, certaines

législatures, comme celle du gouvernement minoritaire de Joe Clark en 1979 (31^e législature), ont été de très courte durée (66 jours), alors que d'autres, comme celle de Robert Borden (12^e législature), ont été beaucoup plus longues (elle a siégé pour plus de cinq ans à cause de la Première Guerre mondiale).

FIGURE 7.2.

Durée des parlements



Source : Parlement du Canada – Bibliothèque du Parlement (2012a).

4.3. L'ordre du jour

Lorsque le Parlement se réunit, le calendrier des activités de la Chambre des communes est organisé selon un ordre du jour précis qui est déterminé par les règlements (O'Brien et Bosc, 2009, chapitre 10). Le programme de chacune des séances quotidiennes est divisé en plusieurs périodes d'activités. On commence

normalement la journée par une étude des affaires courantes. Les députés se réunissent alors à la Chambre des communes pour déposer des projets de loi ou des rapports de comités, par exemple. On va aussi permettre aux ministres de faire certaines déclarations aux membres de l'Assemblée. La Chambre des communes va ensuite procéder à l'étude des ordres émanant du gouvernement. C'est à ce moment qu'on peut, notamment, discuter du budget soumis par l'exécutif. Cette étape représente la plus grande partie du travail effectué à la Chambre des communes. L'activité suivante inscrite à l'ordre du jour correspond aux déclarations des députés. On permet alors à une quinzaine de membres de faire une courte déclaration d'environ une minute devant les autres députés. Ces déclarations peuvent porter sur n'importe quel sujet. La phase qui suit est consacrée à la période de questions, qui dure environ 45 minutes. La période de questions est probablement l'activité la plus populaire à la Chambre des communes, surtout depuis 1977, année où les débats ont commencé à être télévisés. Ce moment est une occasion pour les membres de l'opposition de questionner l'exécutif sur les politiques gouvernementales et de mettre en valeur leur propre parti. Normalement, c'est le chef de l'opposition (ou son représentant) qui se lève en premier pour poser une question au premier ministre (si celui-ci est présent). On permet ensuite aux autres membres de l'opposition de poser des questions aux membres de l'exécutif. Lors de ces échanges, c'est le président de l'Assemblée qui accorde le droit de parole aux différents députés ; il respecte normalement un ordre précis pour donner la chance aux différents partis d'opposition de poser leurs questions. Une fois cette étape du programme quotidien terminée, la Chambre des communes retourne aux affaires courantes de la journée et à l'étude

des travaux du gouvernement. Enfin, la dernière activité avant l'ajournement se rapporte aux affaires émanant des députés. À ce moment, une heure de l'horaire quotidien est consacrée à l'étude des projets de loi et des motions présentées par des députés qui ne sont pas membres du gouvernement. Le programme de la journée se termine après la tenue d'un débat d'ajournement qui clôture l'ordre quotidien des travaux. Cette activité permet aux députés de questionner une dernière fois le gouvernement avant de mettre un terme à la séance vers 19 h du lundi au jeudi (le vendredi le Parlement siège jusqu'à 14 h 30).

4.4. Conclusion – Organisation

En terminant, il est important de comprendre que la Chambre des communes est libre d'établir ses propres règlements et d'organiser son calendrier législatif pour adopter des projets de loi et pour contrôler les activités du gouvernement. Aujourd'hui, cependant, l'organisation de l'agenda législatif est principalement contrôlée par le Cabinet et plus de la moitié des séances quotidiennes sont consacrées au programme de l'exécutif. Cela signifie que le rôle de l'opposition et des députés d'arrière-ban est grandement limité. Certes, des réformes à la Chambre des communes durant les années 1960 ont permis aux partis d'opposition de prendre le contrôle du programme législatif pendant un certain nombre de journées d'une session parlementaire (ce que l'on nomme des journées d'opposition), mais cela demeure insuffisant. La place réservée aux activités du gouvernement dans le programme quotidien d'une session parlementaire est presque totalement dominée par le Cabinet aujourd'hui, ce qui limite grandement l'influence des simples députés à la Chambre des communes.

POINTS CLÉS

- > Dans un régime parlementaire, les décisions d'intérêt public les plus importantes sont généralement adoptées à la suite de débats et de discussions à l'Assemblée législative.
- > Comme le Parlement peut contenir plusieurs centaines de députés, il est important pour cette institution de se doter de règles et de procédures précises pour faciliter l'exercice du pouvoir politique. Ces règles servent aussi à protéger les groupes minoritaires au Parlement contre la tyrannie de la majorité et facilitent le déroulement des séances quotidiennes pour permettre aux élus de s'exprimer lors des débats.
- > Le président de la Chambre des communes est le porte-parole officiel de cette chambre. Il doit maintenir l'ordre et le décorum lors des débats, protéger les droits et les privilèges des parlementaires et de l'Assemblée, ouvrir et clore les séances, donner la parole aux députés, agir à titre de juge lorsque l'on soulève des questions sur les privilèges ou sur l'ordre des travaux et faire respecter le calendrier des affaires qui sont débattues en Chambre durant les sessions parlementaires.
- > La Chambre des communes est libre d'établir ses propres règlements et d'organiser son calendrier législatif pour adopter des projets de loi et pour contrôler les activités du gouvernement. Aujourd'hui, cependant, l'organisation du programme législatif est principalement contrôlée par le Cabinet.

5. LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

Dans cette section, nous allons nous intéresser au processus législatif au Parlement fédéral canadien en étudiant les étapes qui mènent à

l'adoption d'un projet de loi. Il sera encore une fois surtout question de la procédure législative à la Chambre des communes. Comme nous l'avons vu précédemment, l'une des principales fonctions du Parlement canadien est d'adopter les lois du gouvernement. Avant de devenir une loi officielle, un projet de loi doit être étudié en détail par les parlementaires en fonction de son contenu et de sa portée (pour un traitement plus exhaustif, voir O'Brien et Bosc, 2009, chapitre 16). On divise tout d'abord les projets de loi en deux catégories, selon le groupe d'individus qu'ils vont toucher dans la société (la portée). La première catégorie concerne les projets de loi de nature publique qui touchent la population dans son ensemble. Un exemple ici serait la *Loi concernant le Code criminel* du Canada, qui définit les infractions criminelles au pays. La deuxième catégorie se rapporte aux projets de loi de nature privée qui affectent directement certains citoyens, des associations ou des compagnies canadiennes. Par exemple, le Parlement a adopté des lois pour établir la Société canadienne de la Croix-Rouge en 1909 ou les Scouts du Canada en 1914. Ces lois définissent la structure de ces deux organisations et ne peuvent s'appliquer à d'autres groupes ou associations présents au pays.

On distingue également les projets de loi qui sont introduits par un des membres de l'exécutif de ceux qui sont présentés par un député ne faisant pas partie du gouvernement. Chacun des membres de ces deux groupes a par ailleurs le pouvoir d'introduire des projets de loi de nature publics ou privés. Cependant, comme les législations financières qui traitent des dépenses ou des revenus de l'État requièrent la sanction royale pour être introduites à la Chambre des communes, la presque totalité de ces projets de loi est toujours proposée par un des membres de l'exécutif. Les députés qui

ne sont pas membres du Cabinet peuvent aussi présenter directement des projets de loi d'intérêt public, mais les chances de voir leurs propositions adoptées par le Parlement sont très faibles, surtout s'ils siègent avec l'opposition. Cela dit, la possibilité de faire adopter un projet de loi par un député de l'opposition augmente significativement dans le contexte d'un gouvernement minoritaire. Par exemple, aux 38^e (2004-2006) et 39^e parlements (2006-2008), plus de neuf projets de loi présentés par des députés d'arrière-ban de l'opposition sont devenus des lois officielles au Canada. À titre comparatif, lors du dernier gouvernement majoritaire libéral, à la 37^e législature (2000-2004), seulement trois projets de loi présentés par les membres de l'opposition ont été adoptés. Enfin, les députés à la Chambre des communes peuvent aussi déposer des motions au Parlement. Une motion est un texte écrit et lu par un député qui demande à l'Assemblée de se prononcer sur une question d'intérêt général. Si la motion est adoptée par une majorité des députés, elle sera publiée dans les *Journaux* de la Chambre des communes. Une motion ne doit cependant pas être confondue avec une loi, car son adoption est beaucoup plus facile (une seule lecture et un seul vote). De plus, les motions n'engagent en rien le gouvernement ; ce ne sont pas des directives que les membres de l'exécutif sont obligés de respecter. Celles-ci représentent plutôt une opinion collective de la Chambre et demeurent symboliques, sans portée juridique, comme la motion sur la reconnaissance de la nation québécoise du gouvernement Harper (2006) et la motion sur la reconnaissance du Québec en tant que société distincte (1995) adoptée sous Jean Chrétien. Encore une fois ici, il est beaucoup plus facile pour un député d'arrière-ban de faire adopter une motion dans une situation de gouvernement minoritaire que lors d'un gouvernement majoritaire.

La figure 7.3 présente le total du nombre de projets de loi proposés dans chacun des parlements par les membres du Cabinet et par les simples députés entre 1909 et 2011. Il est important de noter ici que ces données ne correspondent pas aux projets de loi adoptés, mais bien aux projets de loi déposés à la Chambre des communes. On constate deux choses. Premièrement, le nombre de projets de loi présentés par les députés a grandement augmenté depuis les années 1960 (22^e législature), surtout après les réformes introduites durant les années 1980 pour renforcer le rôle des parlementaires (33^e législature). Deuxièmement, on remarque que le nombre de projets de loi présentés par le gouvernement semble avoir légèrement diminué. Cette tendance s'explique par la durée plus courte des gouvernements

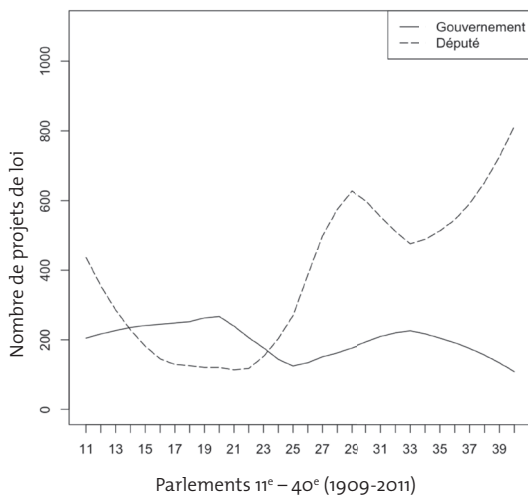
minoritaires des années 1960 et 2000, mais aussi par l'augmentation du nombre de **projets de loi omnibus** présentés par les membres de l'exécutif. Ce type de projet de loi vise à combiner un nombre important de lois (ou d'amendements) qui ne sont pas nécessairement liées entre elles dans un unique document législatif très volumineux. Ces projets de loi cherchent donc à limiter le plus possible les débats qui caractérisent généralement le processus législatif. En effet, lorsqu'un projet de loi omnibus contient plusieurs centaines d'articles, il est très difficile pour les députés d'en étudier le contenu en détail, car les parlementaires disposent d'un temps limité pour réviser chaque projet de loi inscrit au calendrier. Cette procédure législative est donc très controversée, car elle réduit grandement le pouvoir législatif des parlementaires canadiens.

La procédure qui est utilisée au Parlement pour l'adoption d'un projet de loi se divise en plusieurs étapes (figure 7.4). Le principe fondamental à retenir ici est qu'un projet de loi doit franchir trois étapes avant de devenir une loi au Canada. Il doit être successivement adopté par la Chambre des communes, le Sénat et le gouverneur général. Cette dernière étape n'est qu'une formalité aujourd'hui, car, depuis la Confédération, tous les projets de loi ont été sanctionnés par le gouverneur général sans que celui-ci exerce son droit de veto.

La première étape du processus législatif est le dépôt du projet de loi par un député ou un sénateur du Parlement canadien. Bien entendu, les membres du gouvernement disposent de l'appareil bureaucratique et des différents experts de leur ministère pour les aider dans la rédaction de leur texte législatif. Les députés qui ne font pas partie de l'exécutif disposent également d'un certain nombre de ressources pour les aider dans l'écriture de leur propre projet de loi, dont le Bureau du greffier de la Chambre des communes (Direction des recherches pour le Bureau de la

FIGURE 7.3.

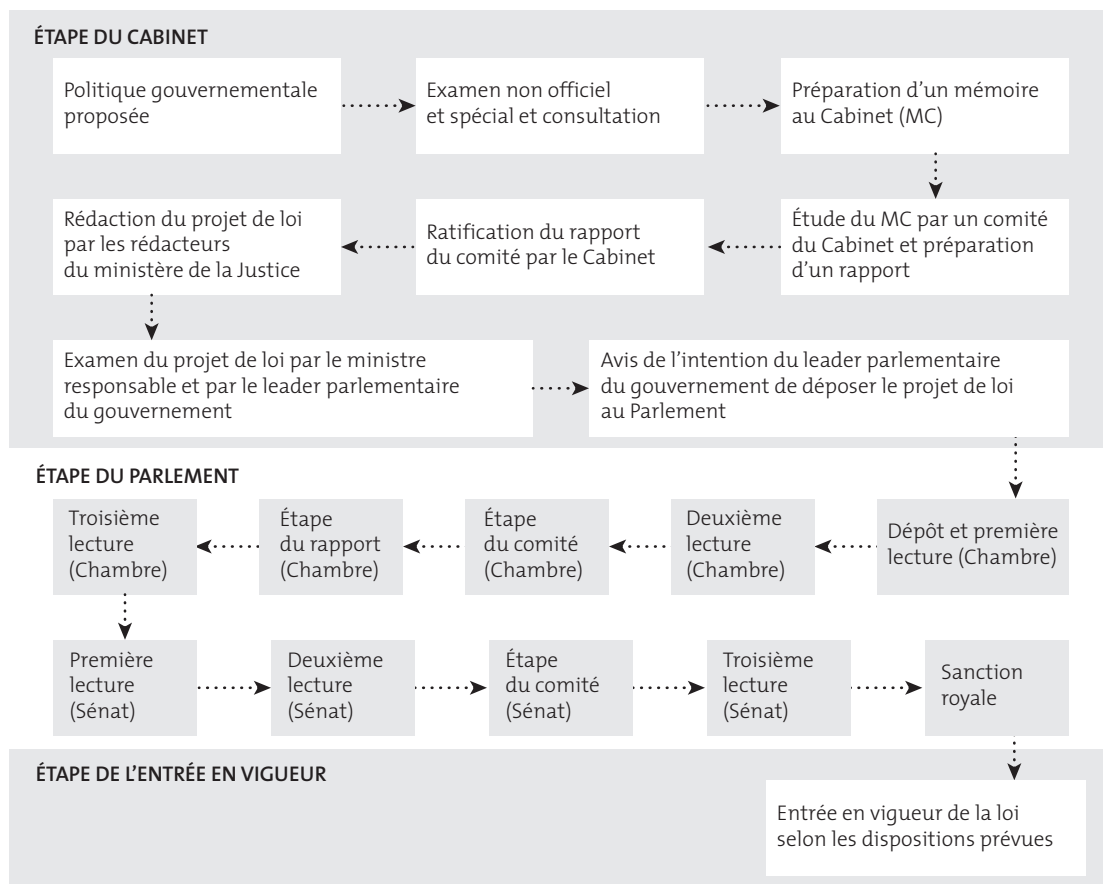
Projets de loi introduits
à la Chambre des communes



Source : Parlement du Canada (1909-2011). *Journaux de la Chambre des communes : de la 11^e à la 40^e législature.*

FIGURE 7.4.

Le processus législatif au Canada



Source : Parlement du Canada – Bibliothèque du Parlement (2012b).

Chambre des communes, 2010b). Le projet de loi ainsi rédigé sera déposé en **première lecture** à la Chambre des communes. Il peut arriver cependant que le gouvernement dépose des projets de loi directement au Sénat ou que des sénateurs présentent eux-mêmes leurs propres projets de loi. Cette pratique est toutefois relativement rare, car la plupart des projets de loi

sont aujourd'hui présentés à la Chambre des communes.

On considère généralement que la première lecture d'un projet de loi à la Chambre des communes est une simple formalité. C'est durant cette étape que le greffier de la Chambre des communes attribue un numéro d'identification au projet de loi déposé et détermine à quel

moment dans le calendrier législatif celui-ci sera étudié par les députés. La seconde étape du cheminement d'un projet de loi correspond à la **deuxième lecture**. C'est à cette étape que l'on va demander au député (ou au ministre) qui a parrainé le projet de loi d'en exposer les grandes lignes devant l'Assemblée. On permet également un débat général à la Chambre sur le sujet du projet de loi proposé. C'est à partir de cette étape que l'on peut généralement refuser d'adopter un projet de loi lors d'un vote. Afin de clore les débats, un député doit proposer que le projet de loi soit lu une deuxième fois. Si la majorité accepte cette motion, on procède à l'étude du projet de loi en comité. En cas de refus, le projet de loi est tout simplement rejeté. Il pourra toutefois être représenté en première lecture lors d'une prochaine session parlementaire.

L'étape de l'étude en comité des projets de loi est très importante au Parlement canadien. On trouve ainsi à la Chambre des communes (et au Sénat) un certain nombre de comités spécialisés qui ont été mis sur pied pour faciliter le travail des députés et permettre l'étude détaillée des projets de loi après leur deuxième lecture. Les membres de ces comités peuvent, par exemple, questionner directement les ministres ou les députés qui ont présenté un projet de loi au Parlement. Les comités ont aussi le pouvoir de convoquer certains citoyens, experts ou fonctionnaires pour qu'ils témoignent sur les conséquences éventuelles de l'adoption d'un projet de loi.

Chacun des projets de loi est généralement soumis au départ à un **comité permanent** spécifique qui traite du contenu général de la législation proposée. Par exemple, à la Chambre des communes, on va confier les projets de loi sur les questions criminelles au Comité permanent de la justice et des droits de la personne. On trouve au total plus de 24 comités permanents à la Chambre des communes, avec des champs de

compétence législative spécifiques. Le Sénat en compte plus de 18⁵.

Les comités ont entre neuf et quinze membres qui sont choisis parmi les législateurs qui siègent dans leur chambre respective. Dans la plupart des cas, c'est le parti sur lequel s'appuie le gouvernement (ou parti gouvernemental) qui dispose du plus grand nombre de sièges dans un comité. Les séances des comités sont dirigées par un président qui est habituellement associé au parti gouvernemental, sauf pour quatre comités, comme ceux des comptes publics ou de l'accès à l'information, où le président est un membre de l'opposition officielle⁶. Il existe également plusieurs **sous-comités** dont le mandat est d'étudier des questions législatives encore plus précises. Le Parlement peut décider de créer des comités spéciaux, ou *ad hoc*, pour considérer uniquement un projet de loi spécifique. Ces comités ne sont pas permanents ; ils se limitent à l'étude d'un projet de loi particulier et cessent d'exister une fois que leur rapport est déposé à la Chambre des communes ou au Sénat. Les deux chambres peuvent également décider de se constituer en **comité plénier** pour étudier certains projets de loi comme le budget. À ce moment, le président de l'Assemblée quitte son siège et on procède à l'étude détaillée d'un projet de loi avec tous les membres de l'Assemblée. Dans ce contexte, l'Assemblée législative devient en quelque sorte un très grand comité spécialisé. L'ordre du jour est alors suspendu

.....

5. Vous pouvez consulter la liste sur le site web de la Chambre des communes, <<http://www.parl.gc.ca/CommitteeBusiness/CommitteeList.aspx?Language=F>> ; et sur celui du Sénat, <<http://www.parl.gc.ca/SenCommitteeBusiness/default.aspx?&Language=F>>.
6. Vous pouvez consulter la liste de ces comités sur le site web du Parlement du Canada, <<http://www.parl.gc.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?sbdid=A1E43DB2-B87A-4BA3-8Fo8-4A67596EB1AE&sbid=ABDC67D8-DA89-4422-9348-6586CCE474A9&Language=F&Mode=1>>.

temporairement pour permettre à la Chambre des communes (ou au Sénat) de délibérer avec des règles moins strictes. Les comités pléniers vont donc favoriser des échanges plus fluides entre les députés et les membres du gouvernement. Enfin, on retrouve deux comités mixtes au Parlement, ceux de la Bibliothèque et des Règlements, qui sont composés à la fois de sénateurs et de députés.

Comme on l'a vu, la fonction principale de tous ces comités est de faciliter le travail des législateurs au Parlement. En procédant à l'étude des lois soumises par la Chambre des communes ou par le Sénat, les membres d'un comité peuvent aussi adopter certains amendements pour modifier le contenu original d'un projet de loi. Une fois ce travail terminé, les comités doivent ensuite faire rapport à l'Assemblée législative qui effectuera alors la **troisième lecture** du projet de loi. C'est durant cette étape que l'on procède à l'adoption finale du projet de loi. Avec le rapport du comité en main, la Chambre des communes (ou le Sénat) procède à une nouvelle étude de la législation proposée. Bien que l'on puisse introduire des amendements, il est très rare que l'on modifie le projet de loi durant cette dernière étape. Enfin, comme avec la deuxième lecture, la Chambre mettra un terme au débat en proposant la troisième lecture finale de la législation. Si la majorité accepte de passer à la troisième lecture, on considérera alors que le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes. Il sera alors acheminé dans l'autre Chambre pour suivre la même procédure des trois lectures et de l'étude en comité. Dans le cas où le projet de loi a été introduit au Sénat en premier, on l'acheminera ensuite à la Chambre des communes. Il est possible que le contenu d'un projet de loi qui a été approuvé par l'une des deux chambres soit amendé dans la suite du processus législatif. Dans cette circonstance, la Chambre des communes doit approuver ou

rejeter les amendements qui ont été proposés par la Chambre haute. L'inverse est aussi vrai dans le cas d'un projet de loi qui a pris naissance au Sénat. Enfin, un projet de loi doit recevoir la sanction royale du gouverneur général, ou de son suppléant (normalement un juge de la Cour suprême), avant d'être enregistré officiellement dans la *Gazette du Canada* et de devenir une loi officielle du pays.

POINTS CLÉS

- > Avant de devenir une loi officielle, un projet de loi doit être étudié en détail par les parlementaires en fonction de son contenu et de sa portée.
- > En dehors des contextes de gouvernement minoritaire, la quasi-totalité des projets de loi adoptés à la Chambre provient de l'exécutif.
- > Les députés peuvent présenter à titre individuel des projets de loi en Chambre, mais les chances de voir leurs propositions adoptées par le Parlement sont très faibles, surtout s'ils appartiennent à un parti d'opposition.
- > Les projets de loi omnibus présentés par les membres de l'exécutif visent à combiner un nombre important de lois (ou d'amendements) qui ne sont pas nécessairement liées entre elles dans un unique document législatif très volumineux. Par leur ampleur et le temps d'étude restreint de ces projets de loi, ils limitent les débats qui caractérisent le processus législatif, réduisant grandement le pouvoir des parlementaires canadiens.
- > Après la deuxième lecture, les projets de loi sont étudiés article par article par des comités spécialisés et permanents avant d'être adoptés ou non par l'ensemble des parlementaires en troisième lecture. Des amendements peuvent être apportés à ces projets en comité ou devant la Chambre.

6. LES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES PROVINCIALES ET L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

L'organisation des assemblées législatives provinciales au Canada est définie dans le cinquième chapitre de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette section contenait au départ les quatre premières constitutions provinciales : celles du Québec, de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse. La Constitution canadienne a été modifiée par la suite chaque fois que de nouvelles provinces se sont ajoutées au territoire afin que l'on puisse définir leurs institutions (p. ex. avec la *Loi de 1870 sur le Manitoba*). Chacune des provinces s'est vu attribuer par la Constitution un Parlement qui fonctionne selon les mêmes règles et principes que l'on retrouve dans le régime parlementaire britannique. Comme dans le cas du Parlement fédéral, les assemblées législatives provinciales sont souveraines dans leurs champs de compétences respectifs tels que définis par l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Concrètement, cela signifie que chacune des provinces a le pouvoir de légiférer exclusivement dans les domaines qui lui sont reconnus par la Constitution, comme le secteur de la santé ou de l'éducation.

Toute loi adoptée dans une province se doit de respecter la Constitution du Canada, notamment les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Dans le cas contraire, l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* donne explicitement le pouvoir aux tribunaux de rendre cette loi inopérante. Par exemple, la Cour suprême du Canada a invalidé dans les arrêts *Ford* et *Devine* en 1988 les dispositions de la *Charte de la langue française* du Québec (loi 101) qui imposaient l'affichage unilingue en français dans les commerces, car selon elle cette loi provinciale ne respectait pas la liberté d'expression protégée par la Charte fédérale. Par ailleurs, l'article 133 de

la *Loi constitutionnelle de 1867* limite également le pouvoir du Québec en matière linguistique en protégeant l'usage du français et de l'anglais dans son Assemblée législative ainsi que devant ses tribunaux. C'est ce dernier article que la Cour a invoqué pour invalider, dans les arrêts *Blaikie* de 1979 et 1981, une autre disposition de la loi 101 qui stipulait que seule la version française des lois, des règlements et des jugements devrait être reconnue officiellement au Québec.

En définissant le contenu des constitutions provinciales, la *Loi constitutionnelle de 1867* attribue le pouvoir exécutif à un lieutenant-gouverneur qui est nommé dans chaque province par le gouverneur général (art. 58). Cela implique deux choses. Premièrement, comme pour le Parlement fédéral, la monarchie fait partie intégrante du gouvernement des provinces, car la Couronne y est représentée par un agent (le lieutenant-gouverneur) qui exerce officiellement les fonctions exécutives. Deuxièmement, cet agent est nommé par le gouverneur général en Conseil, ce qui implique que le lieutenant-gouverneur est choisi indirectement par le Cabinet et le premier ministre du Canada. Au lendemain de la Confédération, on a rapidement cherché à savoir si le lieutenant-gouverneur représentait le gouvernement fédéral ou la monarchie britannique à l'intérieur des provinces. Le premier ministre conservateur de l'époque, John A. Macdonald, défendait l'idée selon laquelle les lieutenants-gouverneurs se devaient de respecter les directives du gouvernement fédéral et d'agir en leur nom dans les provinces. On cherchait ainsi à l'époque à reproduire la relation entre le gouverneur général et l'Empire britannique au Canada. Il a fallu attendre une décision du Comité judiciaire du Conseil privé à Londres, dans l'arrêt *Banque maritime* de 1892, pour régler cette question ; les juristes anglais ont stipulé que les lieutenants-gouverneurs devaient représenter

uniquement les intérêts de la Couronne dans chacune des provinces et non les directives du gouvernement fédéral.

À la lecture de la *Loi constitutionnelle de 1867*, on constate que les lieutenants-gouverneurs exercent les mêmes pouvoirs dans les assemblées législatives provinciales que le gouverneur général au Parlement fédéral. Les lieutenants-gouverneurs peuvent convoquer et dissoudre les assemblées provinciales (art. 82 et 85). Ils prorogent également les sessions parlementaires et sanctionnent les projets de loi au nom de la reine (art. 90). Ils peuvent aussi réserver des lois pour qu'elles puissent être considérées par le gouvernement fédéral (art. 57). Notons enfin que le gouverneur général possède un pouvoir de désaveu lui permettant de rejeter n'importe quelle loi adoptée par une assemblée législative provinciale (art. 58). Ces deux pouvoirs sont l'équivalent des pouvoirs de réserve et de désaveu qui sont attribués au gouverneur général et au gouvernement impérial dans le cas du Parlement fédéral canadien. Cependant, le délai prescrit par la *Loi constitutionnelle de 1867* pour réserver ou désavouer une loi provinciale est d'un an seulement, contrairement à deux pour une loi adoptée par le Parlement fédéral. Le pouvoir de réserve du lieutenant-gouverneur a été utilisé plusieurs fois par le gouvernement central dans les provinces canadiennes. On compte en fait plus de 70 lois qui ont été réservées dans toutes les provinces entre 1867 et 1961 (Chaput, 1975, p. 317). Au Québec, la dernière loi qui a été réservée par le lieutenant-gouverneur date de 1904 (Assemblée nationale du Québec, 2013). C'est plutôt dans les provinces de l'Ouest canadien que ces pouvoirs du gouvernement fédéral ont été exercés le plus souvent, comme au Manitoba et en Colombie-Britannique où plus d'une centaine de lois ont été réservées ou désavouées entre 1870 et 1931 (La Forest, 1955, p. 83-101).

La *Loi constitutionnelle de 1867* définit également la structure du pouvoir exécutif des provinces. Il n'existe pas de Conseil privé de la Reine au niveau des gouvernements provinciaux comme on en retrouve au niveau du Parlement fédéral. Les membres du gouvernement des provinces sont plutôt nommés directement à un **Conseil exécutif**, qui est l'équivalent au provincial du Cabinet fédéral. Encore une fois, les conventions du gouvernement responsable s'appliquent dans les provinces; les membres de l'exécutif doivent maintenir la confiance d'une majorité des députés des assemblées législatives provinciales pour gouverner. Tout comme au fédéral, le pouvoir exécutif est véritablement exercé par le premier ministre provincial (ou tout simplement *Premier* en anglais). C'est lui qui nomme les membres du Conseil exécutif (par l'entremise du lieutenant-gouverneur).

La *Loi constitutionnelle de 1867* stipule que le pouvoir législatif dans les provinces sera attribué à une assemblée législative. Au Québec, cette loi précise également que la législature sera composée d'un lieutenant-gouverneur, d'une assemblée législative et d'un conseil législatif. Bien qu'il n'existe plus aujourd'hui, le Conseil législatif québécois occupait une fonction équivalente à celle du Sénat du Parlement fédéral. Cette chambre était composée de 24 membres nommés à vie par le lieutenant-gouverneur en Conseil (donc par le premier ministre de la province). La Chambre haute du Québec visait avant tout à garantir une représentation de la minorité anglophone au Parlement provincial. Ses membres devaient avoir les mêmes qualifications que les sénateurs du Québec au Parlement fédéral. On souhaitait donc reproduire dans cette chambre la même logique qu'au Sénat canadien en favorisant la représentation d'une classe de citoyens plus âgés et plus fortunés. Bien que le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse aient eu aussi un parlement bicaméral au moment

de la Confédération, leurs chambres hautes ont été abolies en 1891 et 1928 respectivement. Par ailleurs, les Pères de la Confédération n'ont pas jugé nécessaire d'établir une assemblée législative bicamérale dans la province de l'Ontario.

Il faudra attendre presque 100 ans après la Confédération pour que la province de Québec abolisse le Conseil législatif en 1968. C'est aussi à ce moment que l'on donna le nom d'Assemblée nationale à l'Assemblée législative du Québec et qu'on renomma le poste d'orateur de la Chambre en président de l'Assemblée. Depuis lors, l'Assemblée nationale et le lieutenant-gouverneur constituent ce que l'on appelle officiellement le Parlement du Québec.

Le pouvoir législatif de la province de Québec revient donc entièrement à l'Assemblée nationale aujourd'hui. Cette assemblée peut adopter et modifier des lois dans les champs de compétence qui lui sont attribués par la Constitution. Elle détient également le pouvoir de surveiller les actes du gouvernement du Québec, de ses ministères et de ses organismes. Les assemblées législatives des autres provinces détiennent les mêmes pouvoirs et occupent généralement les mêmes fonctions qu'au Québec.

On compte actuellement 125 députés à l'Assemblée nationale du Québec qui sont élus directement par la population lors des élections législatives provinciales. Le mode de scrutin en vigueur dans la province est le même que celui utilisé pour les élections fédérales. Cependant, le pouvoir de déterminer le mode de scrutin des élections des assemblées législatives provinciales appartient à ces dernières. Certaines provinces, comme la Colombie-Britannique et l'Alberta, ont déjà utilisé des modes de scrutins différents au cours du xx^e siècle pour choisir leurs députés, notamment le vote alternatif ou le vote unique transférable. Enfin, comme pour le Parlement fédéral, la *Loi constitutionnelle de 1982* stipule que le mandat maximal d'une

assemblée législative provinciale est de cinq ans. Cette disposition est également confirmée dans la *Loi sur l'Assemblée nationale* du Québec.

Le tableau 7.3 donne un aperçu de la composition des assemblées législatives des dix provinces canadiennes et des trois territoires en 2013. On peut voir que l'Assemblée nationale du Québec contient le plus grand nombre de députés (125), suivie de l'Ontario (107), de l'Alberta (87) et de la Colombie-Britannique (85). À la fin de l'année 2013, deux gouvernements provinciaux étaient minoritaires, au Québec et en Ontario. On trouvait aussi trois gouvernements contrôlés par les libéraux, quatre par les progressistes-conservateurs et un par le Nouveau Parti démocratique. En fait, plus de deux élections sur trois depuis 1908 ont produit des gouvernements au provincial qui n'ont pas la même composition partisane que celle qu'on trouve au fédéral (Johnston et Cutler, 2003). Par ailleurs, il est aussi important de noter qu'en Colombie-Britannique et au Québec le Parti libéral est un parti de centre droit, alors qu'à l'Île-du-Prince-Édouard le Parti libéral est plutôt un parti de centre gauche. Cela s'explique par la plus forte présence du Nouveau Parti démocratique dans certaines provinces et par l'existence de plusieurs partis régionaux plus à droite dans d'autres, comme le Parti de la Saskatchewan ou le Wildrose Alliance d'Alberta. Ces partis peuvent tous faire compétition aux deux partis traditionnels canadiens : le Parti (progressiste) conservateur et le Parti libéral.

Les deux dernières colonnes du tableau 7.3 indiquent le nom du parti qui constitue l'opposition officielle dans chacune des législatures provinciales et le nombre de partis qui ont pu faire élire des candidats lors de la dernière élection. Deux provinces, l'Alberta et le Québec, se distinguent ici avec plus de quatre partis différents présents dans leur assemblée respective.

TABLEAU 7.3.

Distribution des sièges et gouvernements des provinces ou territoires canadiens en 2013

Province	Sièges	Gouvernement	Opposition	Nombre de partis
Colombie-Britannique	85	Libéral	Nouveau Parti démocratique	3
Alberta	87	Progressiste-conservateur	Alliance Wildrose	4
Saskatchewan	58	Parti de la Saskatchewan	Nouveau Parti démocratique	2
Manitoba	57	Nouveau Parti démocratique	Progressiste-conservateur	3
Ontario*	107	Libéral	Progressiste-conservateur	3
Québec*	125	Parti québécois	Libéral	4
Nouveau-Brunswick	55	Progressiste-conservateur	Libéral	2
Nouvelle-Écosse	52	Libéral	Progressiste-conservateur	3
Île-du-Prince-Édouard	27	Libéral	Progressiste-conservateur	2
Terre-Neuve-et-Labrador	48	Progressiste-conservateur	Libéral	3
Yukon	19	Parti du Yukon	Nouveau Parti démocratique	3
Territoires du Nord-Ouest	19	Indépendants		
Nunavut	19	Indépendants		

* Gouvernement minoritaire en 2013.

Source : Parlement du Canada – Bibliothèque du Parlement (2013e).

Les raisons qui expliquent la présence de ces deux systèmes multipartisans sont relativement complexes, mais l'existence du mouvement nationaliste au Québec et d'une tendance régionaliste très forte en Alberta contribue clairement à une division du vote dans ces deux provinces. Enfin, notons l'absence de parti politique dans les assemblées législatives des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut. Bien que les territoires canadiens ne soient pas officiellement des provinces, ils disposent d'une assemblée législative avec des représentants élus par la population. Cependant, pour des raisons culturelles et historiques, ces deux assemblées, qui représentent majoritairement des peuples

autochtones comme les Inuit ou la nation Déné, sont non partisans. Les décisions se prennent plutôt de manière consensuelle en cherchant à respecter les valeurs traditionnelles des peuples autochtones (White, 2006).

En terminant, notons que l'organisation des travaux de l'Assemblée nationale du Québec et des autres assemblées législatives provinciales est comparable à la structure du Parlement fédéral décrit plus haut. Les débats sont dirigés par un orateur (président d'assemblée au Québec). Comme pour le Parlement fédéral, les projets de loi doivent être lus à trois reprises avant d'être adoptés par la législature. Par exemple, au Québec, les étapes de cheminement d'un projet de loi

d'intérêt public débutent avec sa présentation devant l'Assemblée (première lecture). On procède ensuite à l'adoption du principe général du projet de loi après que l'Assemblée eut débattu de ses grandes lignes (deuxième lecture). Une fois cette étape franchie, on achemine le projet de loi à une commission qui procède ensuite à une étude détaillée de son contenu. Enfin, la commission fait son rapport à l'Assemblée qui doit adopter ou non le projet loi comme recommandé par les travaux de la commission (troisième lecture). Encore une fois, la Couronne, qui est représentée par le lieutenant-gouverneur, doit sanctionner le projet de loi pour que celui-ci soit adopté officiellement et qu'il devienne une véritable loi dans la province.

Tout comme au Parlement fédéral, il existe un certain nombre de commissions permanentes (l'équivalent des comités) à l'Assemblée nationale du Québec qui étudient les différents projets de loi proposés par le gouvernement ou par les autres députés. Puisque les champs de compétences sont différents au Parlement fédéral et à l'Assemblée nationale du Québec, on trouve au Québec des commissions qui ont un mandat unique, comme la Commission de la santé et des services sociaux et la Commission de la culture et de l'éducation. Au total, il existe actuellement plus de onze commissions permanentes à l'Assemblée nationale du Québec⁷. Les assemblées législatives des autres provinces canadiennes fonctionnent également avec le même type d'organisation. Bien entendu, les plus petites provinces, comme l'Île-du-Prince-Édouard, nécessitent beaucoup moins d'organisations que les plus peuplées, comme l'Ontario et la Colombie-Britannique, pour réaliser leurs travaux législatifs.

7. Voir le site de l'Assemblée nationale, <<http://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/travail-commission.html>>.

POINTS CLÉS

- > Chacune des provinces s'est vu attribuer par la Constitution un parlement qui fonctionne selon les mêmes règles et principes que ceux que l'on trouve dans le régime parlementaire britannique.
- > Comme dans le cas du Parlement fédéral, les assemblées législatives provinciales sont souveraines dans leurs champs de compétence respectifs, tels qu'ils sont définis par l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.
- > En définissant le contenu des constitutions provinciales, la *Loi constitutionnelle de 1867* attribue le pouvoir exécutif à un lieutenant-gouverneur qui est nommé dans chaque province par le gouverneur général. Cela implique que la monarchie fait partie intégrante du gouvernement des provinces et que le lieutenant-gouverneur est choisi indirectement par le premier ministre du Canada.
- > Les lieutenants-gouverneurs exercent les mêmes pouvoirs dans les assemblées législatives provinciales que le gouverneur général au Parlement fédéral.
- > L'organisation des travaux de l'Assemblée nationale du Québec et des autres assemblées législatives provinciales est comparable à la structure du Parlement fédéral.

CONCLUSION

Plusieurs députés déplorent aujourd'hui la perte d'influence du Parlement dans le processus législatif au Canada et au Québec. Le travail de représentation des élus est grandement limité par la discipline imposée par les partis et par le programme législatif, presque totalement contrôlé par les membres de l'exécutif. Les gouvernements qui contrôlent une majorité à

la Chambre des communes ou à l'Assemblée nationale semblent agir en toute impunité et on constate régulièrement que le premier ministre a la capacité d'imposer sa volonté aux législateurs ou d'ignorer complètement leurs doléances lorsque ceux-ci s'opposent directement au pouvoir exécutif. Par ailleurs, la présence de nombreux agents du Parlement, comme le Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique ou le Commissaire au lobbying au niveau fédéral, montre que les députés semblent incapables de réguler leur propre comportement et d'effectuer adéquatement leur travail.

Ce phénomène n'est pas unique au Canada ou au Québec. Aujourd'hui, on observe également dans presque tous les autres régimes parlementaires une perte d'influence du pouvoir législatif par rapport au pouvoir exécutif. La structure des États modernes tend effectivement à favoriser la concentration du pouvoir politique entre les mains du Cabinet, et plus particulièrement celles du premier ministre. De nos jours, les politiques budgétaires des gouvernements sont devenues trop complexes pour être étudiées de façon détaillée par les simples députés qui siègent dans une assemblée législative. Quant aux projets de loi d'initiatives parlementaires, il est très difficile, à l'heure actuelle, pour un simple député de faire adopter un projet de loi sans compter sur l'appui des membres de l'exécutif. Il est donc pertinent de se demander aujourd'hui quelle fonction occupent les représentants élus démocratiquement par la population dans un système parlementaire. Mis à part les services offerts auprès des citoyens dans leurs comtés (p. ex. pour résoudre des problèmes avec l'assurance-chômage ou les services canadiens d'immigration), les simples députés auront rarement la chance d'influencer directement le contenu des politiques publiques, à moins de faire partie du Cabinet.

Plusieurs réformes ont été adoptées au Canada depuis les années 1980 pour chercher à renforcer le rôle des députés dans le processus législatif au Parlement. Bien que ces efforts aient permis aux députés d'acquérir une certaine indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif, ces réformes n'ont fait que ralentir l'inévitable. Les parlementaires canadiens ont graduellement perdu l'initiative législative au détriment du Cabinet. On observe la même situation à l'Assemblée nationale du Québec. Bien entendu, le rôle des partis d'opposition est encore important, surtout lorsqu'il est question de critiquer les politiques gouvernementales. L'influence de ces partis est cependant très limitée en période de gouvernement majoritaire. Le pouvoir législatif de l'exécutif est tout de même restreint par des paramètres institutionnels, puisque le gouvernement doit respecter le contenu de la Constitution, notamment de la *Charte canadienne des droits et libertés* ou de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec.

En terminant, on a tendance à oublier que le Parlement est souverain et que la légitimité des gouvernements repose entièrement sur les députés de la Chambre des communes au Canada et de l'Assemblée nationale au Québec. Les représentants élus par la population ont toujours collectivement le pouvoir de renverser n'importe quel gouvernement. Il n'y a rien dans la Constitution qui empêche un député de voter contre son propre parti pour mieux représenter les intérêts de sa circonscription, par exemple. Ensemble, les membres de l'Assemblée législative ont toujours le pouvoir de limiter la domination de l'exécutif dans ce type de régime politique, comme c'est le cas, par exemple, en Australie où il n'est pas inhabituel qu'un premier ministre soit renversé par les membres de son caucus en cours de mandat. C'est peut-être l'une des caractéristiques les plus avantageuses du

système parlementaire d'origine britannique ; ce type de régime repose sur un certain nombre de conventions et de coutumes beaucoup plus faciles à modifier qu'une Constitution qui va généralement définir les pouvoirs exécutif et législatif dans un régime présidentiel.

QUESTIONS

1. Quelles sont les principales fonctions du pouvoir législatif au Canada ?
2. Quel est le rôle de la Couronne dans un système parlementaire d'origine britannique ?
3. Comment peut-on caractériser un système parlementaire d'origine britannique sans gouvernement responsable ?
4. Quels sont les rôles et les fonctions du Sénat canadien ?
5. Quels sont les rôles et les fonctions de la Chambre des communes canadienne ?
6. Quelles sont les principales différences entre le Parlement canadien et le Parlement du Québec ?
7. Quelles sont les principales étapes du processus législatif au Parlement canadien ?
8. Quelles sont les principales étapes du processus budgétaire au Parlement canadien ?
9. Quelle est la fonction de la discipline de parti au Parlement canadien ?
10. De quelle façon un gouvernement minoritaire peut-il affecter le processus législatif au Parlement canadien ?
11. Pourquoi cherche-t-on à modifier le Sénat canadien ?
12. Expliquez de quelle façon l'organisation du Parlement du Canada et de l'Assemblée nationale du Québec facilite le travail législatif des députés.

LECTURES SUGGÉRÉES

Assemblée nationale du Québec (2012). *L'ABC de l'Assemblée*, Québec, Assemblée nationale, <<http://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/index.html>>.

Direction des comités et de la législation privée (2001). *Aperçu législatif et historique du Sénat du Canada*, Ottawa, Parlement du Canada, Sénat, <<http://www.parl.gc.ca/About/Senate/Legis-Focus/legislative-f.htm>>.

Direction des recherches pour le Bureau de la Chambre des communes (2010). « Processus législatif », dans *Compendium de procédure. Chambre des communes*, Ottawa, Parlement du Canada, Chambre des communes, <http://www.parl.gc.ca/About/House/Compendium/Web-Content/c_g_legislativeprocess-f.htm>.

Gouvernement du Canada (2013). « Pouvoir législatif », *Le Site du Canada*, <<http://www.canada.ca/fr/gouv/systeme/legislatif.html>>.

Le Canada en devenir (2005). « Histoire de la Constitution », Canadiana.org, <http://www.canadiana.ca/citm/themes/constitution1_f.html>.

O'Brien, A. et M. Bosc (2009). *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Cowansville et Ottawa, Éditions Yvon Blais et Chambre des communes, <<http://www.parl.gc.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?sbdid=1CDFoCo9-DE93-4789-AA8D-67AFC1F658E2&s-bpidx=1&Language=F&Mode=1>>.

Sénat, Chambre des communes et Bibliothèque du Parlement (2013). « Accueil », Ottawa, Parlement du Canada, <<http://www.parl.gc.ca/>>.

GLOSSAIRE

ACTE CONSTITUTIONNEL DE 1791 : Acte adopté par le Parlement de Londres créant les deux colonies du Haut et du Bas-Canada et les dotant chacune d'une assemblée législative et d'un conseil législatif. Cet Acte est principalement une réponse aux demandes de la communauté anglo-saxonne de la *Province of Quebec* qui souhaitait vivre selon les lois anglaises et être dotée de son propre Parlement. Bien que minoritaire à l'Assemblée législative, la domination politique de la population anglophone au Québec était principalement assurée par le droit de veto du gouverneur général et par sa majorité au Conseil législatif.

ACTE D'UNION : Acte décrété par le Parlement de Londres à la suite des recommandations de lord Durham visant à mettre fin à l'instabilité politique dans la colonie du Bas-Canada. En unissant les deux colonies du Haut et du Bas-Canada en une seule où la langue institutionnelle serait l'anglais, l'objectif était de

mettre en minorité les francophones pour favoriser leur assimilation.

AGENT DU PARLEMENT : Fonctionnaire dont le rôle est d'appuyer le Parlement dans ses fonctions de contrôle et de surveillance du gouvernement et qui jouit pour cela d'une indépendance à l'égard de l'exécutif en étant nommé par le Parlement et en relevant directement de lui. On peut penser au Vérificateur général ou au Commissaire à la vie privée.

BICAMÉRALISME : Au sein des régimes parlementaires, le bicaméralisme renvoie à l'existence de deux chambres conjointes devant se partager le pouvoir législatif. Au sein du Parlement fédéral canadien, la Chambre des communes représente l'élément populaire, puisque chaque député est élu au scrutin universel. Le Sénat représente l'élite économique et partisane, puisque les sénateurs sont nommés par le pouvoir exécutif et qu'ils devaient, à l'origine, être dotés de biens

fonciers importants. L'existence de la chambre haute, non électorale et qui doit approuver les projets de loi émanant de la première chambre, se voulait un moyen de contrôler les activités partisans de la Chambre basse. Dans d'autres pays, comme l'Allemagne, la deuxième chambre (le *Bundesrat*) représente plutôt les intérêts des États membres (les *länder*) de cette fédération, qui nomment directement et de façon non permanente ceux qui y siègeront. Plutôt que d'exercer un rôle partisan, elle renforce ici le caractère fédéral de l'Allemagne, car tout projet de loi affectant les pouvoirs des *länder* doit recevoir l'approbation du *Bundesrat* pour avoir force de loi.

COMITÉ PLÉNIER : Réunion de l'ensemble des sénateurs pour le Sénat et de l'ensemble des députés pour la Chambre des communes dans le but de délibérer sur un enjeu précis. Les procédures parlementaires dans les comités pléniers sont beaucoup plus souples pour permettre des débats fluides entre les différents membres de l'assemblée.

COMITÉS PARLEMENTAIRES PERMANENTS : Comités où siègent une dizaine de parlementaires et dont la composition reflète la force des partis politiques en Chambre. Ces comités tentent de pallier la lourdeur de la Chambre des communes ou du Sénat réunis en leur entièreté pour l'examen détaillé des projets de loi ou du budget ou encore pour entreprendre une étude sur toute question qui relève du mandat de chaque comité. De plus, ces comités sont le miroir des différents ministères existants et ils exercent sur eux des fonctions de contrôle et de surveillance.

CONSEIL EXÉCUTIF : Équivalent québécois du Cabinet des ministres au niveau fédéral, il est composé de l'ensemble des ministres

du gouvernement du Québec qui décident collectivement, sous la présidence du premier ministre, des grandes orientations du gouvernement et qui assurent la direction générale de l'État. Les projets de loi du parti gouvernemental émanent d'abord du Conseil exécutif.

CONVENTIONS CONSTITUTIONNELLES : Normes formelles qui règlent les rapports entre acteurs politiques, mais qui ne sont pas explicitement écrites dans la Constitution du Canada. Le fait que le premier ministre doit gouverner avec l'appui d'une majorité des députés à la Chambre des communes constitue un exemple d'une telle convention. Les conventions constitutionnelles se définissent par le fait que des précédents existent, que les acteurs politiques se sentent liés par ces précédents et qu'il existe une rationalité à ces précédents. Si ces règles peuvent changer plus facilement car elles ne sont pas constitutionnalisées, elles sont tout de même dotées d'une certaine permanence. Enfin, leur violation n'entraîne pas de sanctions judiciaires, mais elle peut avoir des conséquences politiques (et électorales) très graves.

DÉPUTÉ D'ARRIÈRE-BAN : Simple député qui n'occupe pas de fonction législative supplémentaire, qu'il s'agisse d'un rôle de ministre pour le parti gouvernemental ou de critique pour l'opposition officielle, d'adjoint parlementaire à un ministre, de leader parlementaire, etc. Les députés qui occupent une de ces fonctions siègent sur les banquettes avant dans l'Assemblée, tandis que les députés d'arrière-ban occupent celles du fond.

DEUXIÈME LECTURE : Déclarations générales de principe de l'opposition sur un projet de loi déposé en Chambre. Par la suite, ce projet de loi est généralement renvoyé au comité

parlementaire permanent approprié pour l'étude et l'amendement du projet de loi article par article. Cette étape est marquée par d'intenses négociations entre les partis. C'est aussi une étape où les groupes de la société civile peuvent se manifester en venant témoigner en faveur (avec modifications ou non) ou contre un projet de loi. De retour en Chambre, le projet de loi peut aussi donner lieu à des amendements ou son étude peut être reportée de trois ou six mois ou être directement soumise au vote.

DISCOURS DU TRÔNE : Discours du gouverneur général au Sénat qui a lieu au début de chaque session parlementaire et par lequel le gouvernement fédéral fait connaître ses grandes orientations politiques. Au Québec, c'est le premier ministre qui lit ce programme gouvernemental appelé « discours d'ouverture ».

FORMULE D'AMENDEMENT : Avec la *Loi constitutionnelle de 1982*, le Canada s'est doté d'une formule d'amendement explicite qui précise le processus et le degré d'appui nécessaire de la part du Parlement fédéral et de ceux des provinces pour modifier la Constitution du Canada. L'initiative d'une telle modification peut émaner de n'importe quel Parlement de la fédération et le consentement nécessaire est déterminé par le sujet de l'amendement. S'il s'agit de modifier la charge de la reine ou la formule d'amendement même, le consentement unanime des parlements fédéral et provinciaux est requis. Dans le cas d'une modification de la Constitution du Canada qui concerne uniquement le Parlement fédéral, ou la constitution d'une province, l'accord du parlement concerné est suffisant. Une modification de la constitution qui affecte plus d'une province, par exemple lors

d'un changement des tracés des frontières interprovinciales, va nécessiter l'accord des provinces concernées et du Parlement fédéral. Enfin, toute autre modification, par exemple des pouvoirs du Sénat, est régie par la formule générale (ou la règle des 7/50) qui demande l'appui du Parlement fédéral et de sept parlements provinciaux représentant au moins 50 % de la population des dix provinces.

GOVERNEMENT MINORITAIRE : Gouvernement qui n'a pas été en mesure de faire élire une majorité absolue de députés associés à son parti politique en Chambre. Conséquemment, la durée de vie est passablement moins longue (environ 18 mois) pour ce type de gouvernement qui réalise difficilement son programme législatif, puisqu'il doit constamment négocier l'adoption de ses projets de loi avec les partis d'opposition.

GOVERNEMENT RESPONSABLE : Convention constitutionnelle qui stipule que le gouvernement est composé de membres du Parlement devant lesquels il doit rendre des comptes et de la confiance desquels il doit jouir pour pouvoir continuer à gouverner.

JOURNÉES DE L'OPPOSITION : Séances de la Chambre des communes octroyées par le gouvernement durant lesquelles les partis d'opposition peuvent le critiquer à loisir et où ils jouissent de la priorité sur l'exécutif pour déposer diverses motions incluant, le cas échéant, une motion de censure.

LEADER PARLEMENTAIRE : Nommé à cette fonction par le chef de son parti, ce député est responsable du bon déroulement en Chambre des travaux législatifs de son parti (gouvernemental ou d'opposition). Il est aussi responsable de la stratégie législative de son parti :

respect des procédures et utilisation de ces dernières à l'avantage de son parti, choix du moment approprié pour déposer les projets de loi, façon de s'y opposer, etc. Le leader parlementaire du gouvernement jouit d'un statut de ministre ; il assure la liaison entre les décisions prises par le Cabinet et les activités du parti gouvernemental et organise les travaux de la Chambre.

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867 : L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, adoptée par le Parlement de Londres en 1867, et qui fondait l'Union fédérale du Canada, a été renommé, avec la réforme constitutionnelle de 1982, *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette loi qui fait partie de la Constitution du Canada comprend notamment la définition des pouvoirs pour les ordres de gouvernement fédéral et provincial ainsi que la séparation des pouvoirs entre les parlements fédéral et provinciaux.

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1982 : La *Loi constitutionnelle de 1982* a été adoptée par le Parlement fédéral et neuf provinces canadiennes (excluant le Québec) à la suite du rapatriement de la Constitution canadienne qui demeurait une loi du Parlement britannique avant cette date. Par la *Loi de 1982*, la Constitution du Canada est amendée pour inclure notamment la *Charte canadienne des droits et libertés*, une formule d'amendement et des dispositions générales, tel l'article 52 qui fonde explicitement la suprématie constitutionnelle au Canada en stipulant que « la Constitution du Canada est la loi suprême du Canada ; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit ». Ces modifications prirent effet lorsque la reine du Canada donna sa sanction royale

à Ottawa à ce qui prit le nom à ce moment de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

LOI DU PARLEMENT DU CANADA : Cette loi définit les pouvoirs, les règlements, les privilèges et les immunités du Sénat et de la Chambre des communes. Modifiée à plusieurs reprises depuis la Confédération, elle détermine notamment la rémunération des députés et des sénateurs et fixe les différentes règles à propos de la gestion de la Bibliothèque du Parlement.

OPPOSITION OFFICIELLE : Dans la plupart des cas, l'opposition officielle désigne le parti politique ayant récolté le deuxième plus grand nombre de sièges lors d'une élection générale fédérale ou provinciale. Ce parti forme la Loyale opposition de Sa Majesté, c'est-à-dire que, bien qu'il soit critique du gouvernement, ce parti demeure fidèle à la Couronne représentante de l'État. Après le parti gouvernemental, ce parti est doté du plus de ressources et de temps de parole en Chambre. Ce parti est généralement perçu comme le successeur potentiel du parti au pouvoir, donc comme le gouvernement en attente. Conséquemment, le parti formant l'opposition officielle constitue un Conseil des ministres fantômes où, à chaque ministre du gouvernement, il oppose un député qui sera critique du ministère de ce dernier.

PREMIÈRE LECTURE : Dépôt en Chambre d'un projet de loi, présentation de ses grandes lignes et de ses objectifs par le parti gouvernemental ou par le député à son origine.

PRÉROGATIVES ROYALES : Pouvoirs d'exception et d'immunité appartenant jadis au détenteur de la Couronne qui ont été transférés

par convention constitutionnelle au pouvoir exécutif et dont l'exercice ne nécessite généralement pas l'approbation du Parlement. L'exercice de ces pouvoirs peut cependant être en partie contrôlé par les tribunaux supérieurs. Ces pouvoirs comprennent notamment la signature des traités, les relations étrangères, la défense, la nomination des juges des tribunaux supérieurs ainsi que l'immunité judiciaire et fiscale du gouvernement.

PROJETS DE LOI OMNIBUS : Projet de loi traitant de plusieurs matières à la fois qui ne sont pas liées entre elles. L'utilisation de cette procédure est un moyen pour un gouvernement majoritaire de limiter les débats en Chambre, donc de bâillonner le Parlement, pour faire adopter en bloc des pans importants de son agenda législatif. Depuis son arrivée au pouvoir en 2006, le gouvernement conservateur dirigé par Stephen Harper y a eu recours à de nombreuses reprises.

PROROGATION : Il s'agit de la suspension temporaire des parlementaires qui met un terme à une session des Chambres législatives par le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur à la demande du premier ministre fédéral ou provincial. Le premier ministre fait cette demande lorsque l'agenda législatif de son gouvernement a été complété et qu'il veut lui donner une nouvelle orientation. Cette procédure a déjà été utilisée pour limiter les pouvoirs du Parlement, comme lorsque le premier ministre Stephen Harper a voulu éviter une motion de censure en décembre 2008.

QUOTIENT ÉLECTORAL : Il permet de calculer le nombre de sièges à la Chambre des communes pour chaque province. Ce quotient est calculé

en prenant le nombre total de sièges aux Communes en 1985, auquel on soustrait un siège par territoire ($282 - 3 = 279$). On divise ensuite la population de toutes les provinces par 279 ; on divise la population de chaque province par le chiffre obtenu (un peu plus de 100 000), ce qui détermine le nombre de sièges dont elle disposera. Ce quotient est ajusté tous les dix ans, soit à chaque nouveau recensement. Cependant, le nombre de sièges d'une province ne peut être inférieur à son nombre de sénateurs ni au nombre de sièges dont elle disposait en 1985.

RECOMMANDATION (OU SANCTION) ROYALE : Signature (la recommandation ou la sanction) du gouverneur général (au fédéral) ou du lieutenant-gouverneur (au provincial), en tant que représentant de la reine du Canada, pour qu'un projet de loi soit adopté par un parlement fédéral ou provincial et qu'il ait force de loi.

RÈGLEMENTS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES : Règles écrites qui encadrent l'ensemble des travaux parlementaires et qui reflètent les usages de la Chambre. Lors de l'élection d'un nouveau Parlement, les députés doivent approuver à nouveau, en bloc ou avec modifications, ces règlements.

SESSION PARLEMENTAIRE : Chaque session parlementaire débute par un discours du Trône spécifiant le programme politique général du gouvernement (incluant les projets de loi à adopter). Généralement, une fois ce programme réalisé, le premier ministre demande au gouverneur général (pour le Parlement fédéral) ou au lieutenant-gouverneur (pour les parlements provinciaux) de renvoyer temporairement les

parlementaires et de mettre fin à leurs travaux en cours (donc de proroger la Chambre) dans le but éventuel de les convoquer à une nouvelle session. L'ordre d'étude des projets de loi du gouvernement qui n'ont pas été adoptés doit alors être recommencé.

SOUS-COMITÉS : Les sous-comités parlementaires remplissent le même rôle auprès des comités parlementaires permanents que celui qu'ils jouent auprès de la Chambre des communes et du Sénat. Ils permettent donc aux comités parlementaires permanents de se décharger de certaines de leurs fonctions en leur déléguant une partie de leurs travaux.

TRAVAUX SUR LES SUBSIDES : Étude, puis approbation le cas échéant, par la Chambre des communes, des demandes budgétaires (des dépenses) du gouvernement pour assurer le fonctionnement de ses activités et de celles de l'administration publique pour une année entière.

TRAVAUX SUR LES VOIES ET LES MOYENS : Étude, puis approbation le cas échéant, par la Chambre des communes, du budget du gouvernement (soit ses grandes orientations économiques, fiscales et budgétaires) et des taxes et impôts devant être levés pour en assurer l'opérationnalité.

TROISIÈME LECTURE : Étape finale de l'adoption d'un projet de loi avant qu'il soit renvoyé au lieutenant-gouverneur pour recevoir la sanction royale au Québec ou au Sénat au fédéral, où il passera à travers les trois mêmes étapes. À la suite de l'adoption d'un projet de loi en troisième lecture au Sénat, il est alors renvoyé au gouverneur général pour que celui-ci le sanctionne. À l'étape de la troisième lecture, le projet de loi peut être amendé, renvoyé en

comité parlementaire, reporté de trois ou six mois, adopté ou refusé par la Chambre.

VOTE DE CONFIANCE : Procédure par laquelle la Chambre des communes ou les assemblées législatives provinciales renouvellent ou non leur confiance envers leur gouvernement. Un gouvernement qui perd un tel vote est tenu, par convention constitutionnelle, de déclencher des élections ou encore, fait plus rare au Canada, de céder le pouvoir à un autre parti qui pourra avoir l'appui d'une majorité de députés. L'adoption du budget gouvernemental est considérée systématiquement comme un vote de confiance. L'adoption ou non d'autres projets de loi d'importance peut aussi être considérée comme un vote de confiance par le gouvernement, qui le dira explicitement. Les partis d'opposition peuvent aussi demander un tel vote en déposant une motion de censure contre le gouvernement ; si cette motion est soutenue par une majorité absolue de députés, le gouvernement est tenu de déclencher une élection ou de démissionner.

VOTES ENREGISTRÉS : Votes représentant les votes nominaux des députés (ou des sénateurs) qui sont inscrits dans les *Journaux officiels* des assemblées législatives pour déterminer si une motion est adoptée ou non par la majorité. Les députés doivent déclarer (en se levant) leur position par rapport à la motion. Le greffier enregistre alors le nom de chacun des députés en indiquant dans les registres si chacun a voté pour ou contre la motion.

WHIP : Membre élu d'un parti politique nommé par son chef pour assurer la présence des députés lors des votes en Chambre, mais aussi pour imposer la discipline de parti,

c'est-à-dire utiliser toutes sortes de moyens allant de la persuasion à la contrainte pour que les députés de son parti votent en bloc

derrière leur chef. On retrouve des whips tant au Parlement fédéral que dans les assemblées provinciales.

BIBLIOGRAPHIE

- Assemblée nationale du Québec (2013). « Pouvoir de réserve », dans *Encyclopédie du parlementarisme québécois*, Québec, Assemblée nationale du Québec, <<http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/pouvoir-de-reserve.html>>.
- Boyce, P.J. (2008). « Monarchy's survival in the Old Commonwealth », dans *The Queen's Other Realms: The Crown and its Legacy in Australia, Canada and New Zealand*, Sydney, The Federation Press, p. 1-23.
- Chaput, R. (1975) « Le désaveu ou l'annulation des lois provinciales par le gouvernement fédéral », *Revue générale de droit*, vol. 6, p. 305-320.
- Charte canadienne des droits et libertés (Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*), <<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const/page-15.html>>.
- Charte de la langue française (L.R.Q., c. C-11), <<http://www.canlii.org/fr/qc/legis/lois/lrq-c-c-11/derniere/lrq-c-c-11.html>>.
- Code criminel (L.R.C. 1985, ch. C-46), <<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/C-46/page-1.html>>.
- Direction des comités et de la législation privée (2001). *Aperçu législatif et historique du Sénat du Canada*, Ottawa, Parlement du Canada, Sénat, <<http://www.parl.gc.ca/About/Senate/LegisFocus/legislative-f.htm>>.
- Direction des recherches pour le Bureau de la Chambre des communes (2010a). « Processus législatif », dans *Compendium de procédure. Chambre des communes*, Ottawa, Parlement du Canada, Chambre des communes, <http://www.parl.gc.ca/About/House/Compendium/Web-Content/c_g_legislativeprocess-f.htm>.
- Direction des recherches pour le Bureau de la Chambre des communes (2010b). « Greffier et autres membres du personnel de la Chambre », dans *Compendium de procédure. Chambre des communes*, Ottawa, Parlement du Canada, Chambre des communes, <http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_d_clerkotherstaffchamber-f.htm>.
- Durham, J.G.L. (1963 [1839]). *Lord Durham's Report*, Oxford et Toronto, McClelland and Stewart.
- Élections Canada (2011). *Répartition des sièges à la Chambre des communes par province*, Ottawa, Directeur général des élections, <<http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=cir/red/allo&document=index&lang=f>>.
- Élections Canada (2013). *Le système électoral du Canada. Distribution des sièges à la Chambre des communes de 1867 à 2013*, Ottawa, Directeur général des élections, <<http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=ces&document=app2&lang=f>>.
- Ford c. Québec (procureur général) (1988 2 R.C.S. 712), <<http://csc.lexum.org/decisia-scc-csc/scc-csc/scc-csc/fr/item/384/index.do>>.
- Garner, C.G. (1998). « La réforme de la Chambre des communes : leçons du passé et de l'étranger », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 21, n° 4, p. 24-28.
- Godbout, J.-F. et B. Høyland (2011). « Legislative voting in the Canadian Parliament », *Revue canadienne de science politique*, vol. 44, n° 2, p. 367-388.
- Johnston, R. et F. Cutler (2013). « Popular foundations of divided government in Canada », Communication présentée au Congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, 30 mai au 1^{er} juin, Halifax, Dalhousie University.

- La Forest, G.V. (1955). *Disallowance and Reservation of Provincial Legislation*, Ottawa, Département de la Justice.
- Loi concernant Scouts Canada* (S.C. 1914, ch. 14), <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Bills/391/private/pdf/s-1001_4.pdf>.
- Loi constituant en corporation la Canadian Red Cross Society* (S.C. 1909, ch. 68), <<http://lois-laws.justice.gc.ca/fra/lois/C-22.4/TexteCompleet.html>>.
- Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict, c 3, <<http://www.canlii.org/fr/ca/const/const1867.html>>.
- Loi constitutionnelle de 1982* (R.-U.), constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11, <<http://www.canlii.org/fr/ca/const/const1982.html>>.
- Loi de 1985 sur la représentation électorale* (L.C. 1986, ch. 8), <<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/R-5.6/page-1.html#s-3>>.
- Loi électorale du Canada* (L.C. 2000, ch. 9), <<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/E-2.01/page-1.html>>.
- Loi sur l'Assemblée nationale du Québec* (L.R.Q., c. A-23.1), <<http://www.canlii.org/fr/qc/legis/lois/lrq-c-a-23.1/derniere/lrq-c-a-23.1.html>>.
- Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* (L.R.C. 1985, ch. E-3), <<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/E-3/page-1.html>>.
- Loi sur le Manitoba* (1870), <<http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/constitution/loireg-lawreg/pit21.html>>.
- Loi sur le Parlement du Canada* (L.R.C. 1985, c. P-1), <<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/p-1/index.html>>.
- Ministère de la Réforme démocratique (2011). *La Loi sur la représentation équitable permet à chaque province de s'approcher de la représentation selon la population*, Communiqué, Ottawa, Gouvernement du Canada, <<http://www.democraticreform.gc.ca/fra/content/la-loi-sur-la-representation-equitable-permet-chaque-province-de-sapprocher-de-la>>.
- O'Brien, A. et M. Bosc (2009). *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Cowansville et Ottawa, Éditions Yvon Blais et Chambre des communes, <<http://www.parl.gc.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?sbid=1CDFoC09-DE93-4789-AA8D-67AFC1F658E2&sbidx=1&Language=F&Mode=1>>.
- Parlement du Canada – Bibliothèque du Parlement (2012a). *Législatures – durée des sessions*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, <<http://www.parl.gc.ca/Parlinfo/compilations/parliament/Sessions.aspx?Language=F>>.
- Parlement du Canada – Bibliothèque du Parlement (2012b). *Le processus législatif: de la politique à la promulgation*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, <<http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prbo864-f.htm>>.
- Parlement du Canada – Bibliothèque du Parlement (2013a). *Position des partis (1974 à aujourd'hui) au Sénat*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, <<http://www.parl.gc.ca/Parlinfo/lists/PartyStandingsHistoric.aspx?Language=F&Section=b571082f-7b2d-4d6a-b30a-b6025a9cbb98>>.
- Parlement du Canada – Bibliothèque du Parlement (2013b). *Position des partis (1980 à aujourd'hui) à la Chambre des communes*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, <<http://www.parl.gc.ca/parlinfo/lists/PartyStandingsHistoric.aspx?Language=F&Menu=SEN-Politic&Section=03d93c58-f843-49b3-9653-84275c23f3fb>>.
- Parlement du Canada – Bibliothèque du Parlement (2013c). *Députés de la Chambre des communes*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, <<http://www.parl.gc.ca/Parlinfo/Lists/Members.aspx?Language=F&Parliament=&Riding=&Name=&Party=&Province=&Gender=&New=False&Current=False&First=False&Picture=False&Section=False&ElectionDate=>>>.
- Parlement du Canada – Bibliothèque du Parlement (2013d). *Hauts fonctionnaires et officiels du Parlement*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, <<http://www.parl.gc.ca/Parlinfo/compilations/OfficersAndOfficials/OfficersOfParliament.aspx?Language=F>>.
- Parlement du Canada – Bibliothèque du Parlement (2013e). *Chefs et positions des partis*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, <<http://www.parl.gc.ca/ParlInfo/compilations/ProvinceTerritory/PartyStandingsAndLeaders.aspx?Language=F>>.
- Parlement du Canada – Chambre des communes (1985). *Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes*, Ottawa, Chambre des communes.

- Parlement du Canada – Chambre des communes (2011a). *Guide de la Chambre des communes du Canada*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, <http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/GuideToHoC/pdf/guide_canadian_house_of_commons-f.pdf>.
- Parlement du Canada – Chambre des communes (2011b). *Règlements de la Chambre des communes*, Ottawa, Chambre des communes, <<http://www.parl.gc.ca/About/House/StandingOrders/toc-F.htm>>.
- Parlement du Canada – Sénat du Canada (2008). *Les Journaux du Sénat du Canada*, 40^e législature, 1^{re} session, 18 novembre – 4 décembre», Ottawa, Sénat du Canada, <<http://www.parl.gc.ca/ParlBusiness/Senate/Journals/Calendar.asp?Language=F&Parl=40&Ses=1>>.
- Parlement du Canada – Sénat du Canada (2013). *Règlements du Sénat*, Ottawa, Sénat du Canada, <http://www.parl.gc.ca/About/Senate/Rules/senrules_oo-f.htm>.
- Parlement du Canada – Sénat du Canada (2013). *Le Sénat aujourd'hui : Les sénateurs du Canada*, <<http://www.parl.gc.ca/About/Senate/Today/sens-f.html>>.
- Parliament of United Kingdom (2013). « Birth of the English Parliament », dans *Living Heritage*, Londres, Parliament of United Kingdom, <<http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birhofparliament/>>.
- Projet de loi C-7: Loi concernant la sélection des sénateurs et modifiant la loi constitutionnelle de 1867 relativement à la limitation de la durée du mandat des sénateurs* (2011), <<http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/LegislativeSummaries/41/1/c7-f.pdf>>.
- Renvoi : Droits linguistiques au Manitoba* (1985 1 R.C.S. 721), <<http://scc.lexum.org/decisia-scc-csc/scc-csc/scc-csc/fr/item/60/index.do>>.
- Savoie, D.J. (1999). *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press.
- Sénat, Chambre des communes et Bibliothèque du Parlement (2013). « Accueil », Site web du Parlement du Canada, Ottawa, Parlement du Canada, <<http://www.parl.gc.ca/>>.
- Statistique Canada (2011). « Tableau 1 : Population observée (2009) et projetée (2036) selon trois scénarios, Canada, provinces et territoires », dans *Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires*, Ottawa, Statistique Canada, <<http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/100526/t100526b1-fra.htm>>.
- The British Library Board (2013). « Bill of rights », dans *Taking Liberties: The Struggle for Britain's Freedoms and Rights*, Londres, The British Library Board, <<http://www.bl.uk/onlinegallery/takingliberties/staritems/510billofrights.html>>.
- The Constitutional Act of the Province of Lower Canada* (1791), <<http://eco.canadiana.ca/view/oocihm.21241/2?r=0&s=1>>.
- White, G. (2006). « Traditional aboriginal values in a Westminster Parliament : The Legislative Assembly of Nunavut », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 12, n° 1, p. 8-31.

CHAPITRE 8

LE POUVOIR EXÉCUTIF ET LE RÔLE DU PREMIER MINISTRE DANS UN RÉGIME PARLEMENTAIRE

Gilbert Charland

Dans un essai au titre provocateur, *La dictature amicale*, le journaliste Jeffrey Simpson affirmait que le premier ministre canadien est le chef de gouvernement le plus puissant parmi l'ensemble des sociétés démocratiques, y compris le président américain qui doit négocier constamment avec le Congrès. D'autres analystes vont dans le même sens en qualifiant le premier ministre canadien d'empereur ou de Roi-Soleil à la tête d'un gouvernement de la Cour (Savoie, 1999b). Deux thèses s'affrontent au sein de la littérature. L'une, défendue par Simpson et Savoie, dénonce la trop grande concentration du pouvoir entre les mains du premier ministre et plaide pour un rééquilibrage des pouvoirs entre le premier ministre et le Parlement. L'autre thèse, soutenue davantage par les praticiens, dont Louis Bernard et Eddie Goldenberg, fait valoir que cette concentration du pouvoir autour

du premier ministre s'appuyant sur l'expertise de l'administration publique est inévitable si l'on veut assurer la coordination, l'efficacité et la cohésion des interventions du gouvernement à la suite du développement important des activités de l'État. Eddie Goldenberg, ancien conseiller politique du premier ministre canadien Jean Chrétien, relativise le mythe de la centralisation excessive, ou de la concentration démesurée des pouvoirs autour du premier ministre et de son cabinet, en soulignant que depuis les années 1960 « le rôle, la taille et la complexité du gouvernement canadien prennent de l'ampleur. Plus les enjeux se complexifient, plus ils débordent les frontières ministérielles et requièrent une coordination centrale » incarnée par le premier ministre (2007, p. 79-80).

Qu'en est-il dans les faits ? Le premier ministre est-il vraiment tout-puissant comme acteur dans

le processus décisionnel ? Cela vaut-il également pour le premier ministre du Québec ? Le présent chapitre tentera de répondre à ces questions tout d'abord en situant le contexte institutionnel du pouvoir exécutif chapeauté par le premier ministre canadien dans le régime parlementaire, comparativement à celui prévalant pour l'autre grand type de régime politique, soit le régime présidentiel américain. La mise en contexte institutionnelle analysera l'évolution du rôle et des responsabilités du premier ministre dans le processus décisionnel relevant de chacun des ordres de gouvernement. L'analyse traitera ensuite des cinq formes de contrôle exercé par le premier ministre canadien dans le régime parlementaire : agenda gouvernemental, administration publique, agenda législatif, parti ministériel et relations intergouvernementales. Notre analyse s'intéressera à la présence de certains contrepoids qui viennent atténuer ou baliser les pouvoirs du premier ministre dans notre système de gouvernement. Enfin, elle tentera de démontrer que, bien que la concentration du pouvoir autour du premier ministre en fasse l'acteur clé du pouvoir exécutif, le processus décisionnel repose également sur l'intervention des comités ministériels et du caucus des députés, dont l'influence réelle est souvent négligée par les analystes.

1. LE CONTEXTE CONSTITUTIONNEL CANADIEN

Le Canada est une monarchie constitutionnelle dont le chef d'État est la reine d'Angleterre, Elizabeth II. La Constitution confie dans les faits depuis 1867 la fonction de chef d'État au gouverneur général pour le gouvernement fédéral et à un lieutenant-gouverneur dans chaque province. Le pouvoir exécutif québécois est constitué de deux acteurs, soit le lieutenant-gouverneur

et le premier ministre qui agit comme chef du gouvernement. Bien que le lieutenant-gouverneur exerce une fonction symbolique, sa signature est nécessaire pour donner force de loi aux décisions du Conseil des ministres prenant la forme d'un décret. En comparaison, le rôle du président ainsi que son mode d'élection sont clairement définis par l'article 2 de la Constitution américaine. Le président agit à la fois comme chef d'État, chef du gouvernement, responsable de l'administration publique fédérale et commandant en chef des forces armées (Orban et Fortmann, 2001, p. 426). La Constitution canadienne ne comporte aucune mention du rôle du premier ministre, alors qu'il agit comme l'acteur le plus important dans le régime politique parlementaire de type britannique. L'article 11 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, document constitutionnel fondateur du Canada en 1867, stipule plutôt que « pour aider et aviser, dans l'administration du Canada, un conseil dénommé le Conseil privé de la reine pour le Canada [soit constitué] ; les personnes qui formeront une partie de ce conseil seront, de temps à autre, choisies et mandatées par le gouverneur général et assermentées comme conseillers privés » (gouvernement du Canada – ministère de la Justice, 1998). Le Conseil exécutif assume les mêmes fonctions pour les provinces que celles du Conseil privé au niveau fédéral. Sur la base d'une **convention constitutionnelle**¹ découlant du principe du **gouvernement responsable**, les membres du pouvoir exécutif sont responsables devant le pouvoir législatif et doivent conserver la confiance du Parlement. En vertu de cette convention, le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur désigne comme premier ministre le chef du parti qui a remporté

1. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

le plus grand nombre de sièges au Parlement lors de l'élection générale. Les membres du Conseil privé à Ottawa et du Conseil exécutif au Québec sont nommés par le premier ministre. La loi québécoise sur l'exécutif (chapitre E-18) précise que le premier ministre «est, de droit, président du Conseil» des ministres. Cet extrait d'un document produit par le ministère du Conseil exécutif résume bien le rôle de celui-ci comme principale instance décisionnelle du gouvernement québécois :

Le Conseil exécutif, appelé couramment Conseil des ministres, est constitué de l'ensemble des ministres réunis sous la présidence du premier ministre. Le lieutenant-gouverneur et le Conseil exécutif ou Conseil des ministres constituent le gouvernement. Principal organe décisionnel du gouvernement, le Conseil exécutif ou Conseil des ministres assume la direction du gouvernement, la mise en application des lois et l'administration de l'État. C'est l'organe qui regroupe les activités essentielles à la gestion de l'État. Le Conseil des ministres tient une séance régulière par semaine, habituellement le mercredi, et au besoin des séances spéciales. Lors de ces séances, le Conseil des ministres prend les décisions et approuve les décrets nécessaires au fonctionnement de l'État. Les décrets sont par la suite transmis au lieutenant-gouverneur pour signature (ministère du Conseil exécutif, 2008, p. 3).

Contrairement au président américain, le premier ministre canadien est élu indirectement. D'abord chef de parti, il devient premier ministre parce qu'il est le chef du parti qui détient le plus grand nombre de députés au parlement. Quatre facteurs institutionnels contribuent à assurer le pouvoir du premier ministre sur l'ensemble du gouvernement : la fusion des pouvoirs exécutif et législatif, le mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour par circonscription, le principe de **solidarité ministérielle** et la **discipline de parti**.

Le régime parlementaire suppose une fusion des pouvoirs exécutif et législatif, puisque le premier ministre et les ministres sont avant tout des députés membres à part entière du parlement devant lequel ils sont collectivement et individuellement responsables des décisions prises par le gouvernement, notamment dans le cadre de la période des questions. Disposant généralement d'une majorité absolue de sièges, le gouvernement est alors en mesure de faire voter ses projets de loi, de même que le budget, ainsi que de résister aux motions de blâme présentées par les partis d'opposition. Il contrôle ainsi le programme législatif d'où le concept de fusion des pouvoirs exécutif et législatif. Le gouvernement doit cependant conserver en tout temps la confiance d'une majorité de membres du Parlement, à défaut de quoi celui-ci est dissous et de nouvelles élections générales permettront de désigner un nouveau gouvernement. Évidemment, le maintien de la confiance du Parlement se révèle nettement plus difficile en situation de gouvernement minoritaire et dont l'espérance de vie s'élève en moyenne à 18 mois au Canada. On ne retrouve pas une telle fusion dans le régime présidentiel américain, qui est plutôt fondé sur une séparation des pouvoirs exécutif et législatif. Le président américain ainsi que son vice-président sont élus directement par leurs concitoyens dont les votes sont ensuite répartis proportionnellement pour chaque État au sein du collège des grands électeurs. Le président choisit les membres de son gouvernement, qui ne sont pas des élus du Congrès et qui portent le titre de secrétaires. Tout comme le président, les secrétaires ne sont pas responsables devant les deux chambres du Congrès, et celles-ci ne peuvent renverser le président et son gouvernement à la suite d'un vote de censure, contrairement à ce qui a cours dans le régime parlementaire. Exceptionnellement, le président ou l'un de ses secrétaires peuvent être soumis à

la procédure complexe de destitution prévue par la Constitution.

Le mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour entraîne une prime au parti vainqueur des élections générales, tant au Canada qu'au Québec (Lemieux, 2012, p. 112). Le parti ministériel (c'est-à-dire le parti d'où émane le gouvernement et sur lequel il s'appuie en Chambre) bénéficie en moyenne d'une sur-représentation de 15 % à 25 % en pourcentage de sièges, comparativement au pourcentage de votes obtenus. Cette prime contribue généralement à assurer une majorité de sièges au parti ministériel. Toutefois, la fragmentation du vote et une plus grande volatilité électorale se sont traduites récemment par l'élection de gouvernements minoritaires, tant au Canada qu'au Québec.

Le principe de solidarité ministérielle implique que chaque ministre soit tenu, après discussion et décision du Conseil des ministres, de défendre publiquement les orientations et les choix du gouvernement. En cas de désaccord profond sur une décision du gouvernement, il doit démissionner et redevenir ainsi simple député ministériel ou siéger comme indépendant.

La règle de la discipline de parti, sous la responsabilité du whip, impose à chaque député du parti au pouvoir d'appuyer, au moment du vote au Parlement, toute mesure législative ou budgétaire présentée par le gouvernement. Une fois élu, un député n'est donc plus tout à fait le représentant des citoyens de sa circonscription, mais il devient bien davantage le représentant d'un parti qui cherche à réaliser ses engagements électoraux. Aspirant à un poste de ministre, un député évitera dans la mesure du possible de s'en prendre au premier ministre, au sein du caucus du parti et encore moins publiquement, relativement à une politique ou une orientation privilégiée par le gouvernement. La présence

d'une majorité parlementaire favorisée par le mode de scrutin, le principe de solidarité ministérielle ainsi que la discipline de parti assurent l'autorité et la légitimité du premier ministre canadien dans le fonctionnement quotidien du gouvernement.

En résumé, le régime parlementaire est fondé sur une fusion des pouvoirs exécutif et législatif, alors que le régime présidentiel repose sur une séparation de ces mêmes pouvoirs. Fort de sa majorité parlementaire et de la règle de la discipline de parti, un premier ministre peut dissoudre le Parlement au moment qu'il juge opportun pour la réélection de son gouvernement, alors qu'en situation minoritaire il peut être renversé par les partis d'opposition à la suite d'un vote de censure au Parlement. Dans le régime présidentiel américain, le président n'est pas responsable devant le Congrès qu'il ne peut dissoudre puisque les élections pour les deux chambres du Congrès ont lieu à date fixe établie par la Constitution. En matière législative et budgétaire, sur la base de ces facteurs institutionnels propres au régime parlementaire, le premier ministre canadien dispose d'un pouvoir nettement plus avantageux que celui du président américain. Ce dernier doit composer avec les exigences des deux chambres du Congrès, souvent divisées entre majorités républicaine et démocrate, dont les membres obéissent plus aux intérêts de leurs électeurs qu'à ceux de leur parti. On n'y trouve pas de véritable équivalent de la discipline de parti présente au Canada. La dynamique politique américaine repose essentiellement sur l'évolution des rapports entre la présidence et le Congrès (Lafleur, 2005, p. 461).

La fédération canadienne comporte une particularité qui renforce le pouvoir du premier ministre, comparativement au pouvoir du président américain. En effet, le Sénat canadien n'est pas une seconde chambre élue chargée de représenter les intérêts des États fédérés,

bien qu'il ait été prévu qu'il assume ce rôle au moment de la création du Canada en 1867. Les sénateurs canadiens sont nommés directement par le premier ministre, généralement pour bons et loyaux services rendus au parti au pouvoir. Ces sénateurs n'ont pas la légitimité démocratique de leurs homologues américains, allemands ou australiens. En théorie, mis à part les lois à caractère budgétaire, les sénateurs disposent des mêmes pouvoirs que les membres de la Chambre des communes. Tout comme les députés, ils sont soumis à la règle de la discipline de parti et siègent au caucus du parti ministériel. Le parti au pouvoir y dispose généralement d'une majorité de sièges, ce qui permet au gouvernement d'assurer le respect de ses priorités législatives à la Chambre des communes.

L'environnement fédératif canadien se caractérise également par une très faible institutionnalisation en matière de relations intergouvernementales. Il n'existe aucun mécanisme de rencontre statutaire entre le premier ministre fédéral et ses homologues provinciaux, notamment en matière de transferts financiers intergouvernementaux, comparativement aux mécanismes intergouvernementaux formels dont dispose par exemple l'Australie, une autre fédération de type parlementaire, en matière de transferts financiers fédéraux aux entités fédérées. Les mécanismes de concertation en matière de santé ou d'éducation entre ministres et chefs de gouvernement au Canada sont davantage de nature interprovinciale que fédérale-provinciale. La convocation et le contenu de l'ordre du jour de rencontres des premiers ministres relèvent de la discrétion du premier ministre canadien. Les rencontres plus récentes ont porté essentiellement sur la situation de l'économie canadienne dans la foulée de la crise financière internationale et de la récession survenue en 2008. Globalement, le premier ministre canadien dispose d'une très grande marge de manœuvre

en matière de relations intergouvernementales pour agir de façon unilatérale, bilatérale ou parfois multilatérale, en utilisant son pouvoir de dépenser largement tributaire de sa situation budgétaire plus avantageuse que celle des provinces. Depuis l'élimination de son déficit à la fin des années 1990, le gouvernement fédéral dispose d'un niveau supérieur de ses revenus (ayant réussi à mieux contrôler ses dépenses). Ce n'est pas le cas pour les provinces, qui doivent composer avec une augmentation des dépenses de santé deux fois supérieure à celle de leurs revenus dans le contexte de ce que les observateurs appellent le déséquilibre fiscal vertical entre Ottawa et les provinces.

Le contexte institutionnel canadien confère enfin au premier ministre un important pouvoir de nomination pour lequel le Parlement n'a aucun droit de regard, contrairement au régime présidentiel américain où la nomination d'un haut fonctionnaire ou d'un juge doit être approuvée par le Sénat au terme de l'audition publique du candidat proposé par le président. En cette matière, il n'est pas rare que le président se soit vu refuser, par le Sénat, la nomination d'un candidat à un poste de juge à la Cour suprême. Dans le contexte canadien, le premier ministre fédéral nomme lui-même, à sa discrétion, non seulement les sénateurs assujettis à la discipline de parti, mais également le gouverneur général, les lieutenants-gouverneurs des provinces, les juges de la Cour suprême, les juges des cours supérieures et d'appel des provinces, les ministres de son gouvernement, les sous-ministres, les dirigeants d'organismes publics, le chef des forces armées, les diplomates ainsi que les titulaires de certains postes importants pour le bon fonctionnement du Parlement, dont celui de leader du gouvernement en Chambre. En résumé, et en faisant abstraction de l'importance des États-Unis comme superpuissance sur le plan géopolitique mondial, le

premier ministre canadien détient dans les faits un pouvoir plus grand que celui du président américain en matière de contrôle sur l'agenda gouvernemental, l'administration publique, la politique budgétaire et le programme législatif, notamment par son pouvoir de nomination de dirigeants à des postes clés de l'administration publique, du Parlement, du système judiciaire ainsi que du parti qu'il dirige.

POINTS CLÉS

- > La Constitution canadienne ne comporte aucune mention du rôle du premier ministre, alors qu'il agit comme l'acteur le plus important dans le régime politique parlementaire de type britannique.
- > Quatre facteurs institutionnels contribuent à assurer le pouvoir du premier ministre sur l'ensemble du gouvernement : la fusion des pouvoirs exécutif et législatif, le mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour par circonscription, le principe de solidarité ministérielle et la discipline de parti.
- > Le contexte fédératif canadien se caractérise également par une très faible institutionnalisation en matière de relations intergouvernementales. La convocation et le contenu de l'ordre du jour de rencontres des premiers ministres relèvent entièrement de la discrétion du premier ministre canadien. Celui-ci dispose d'une très grande marge de manœuvre en matière de relations intergouvernementales pour agir de façon unilatérale, bilatérale ou parfois multilatérale, en utilisant son pouvoir de dépenser largement tributaire de sa situation budgétaire plus avantageuse que celle des provinces.
- > Le contexte institutionnel canadien confère au premier ministre un important pouvoir de nomination pour lequel le Parlement n'a aucun droit de regard.

2. LE CONTRÔLE DE L'AGENDA GOUVERNEMENTAL ET DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Une fois élu, le premier ministre doit rapidement former son gouvernement par la nomination de ministres qui composeront le pouvoir exécutif, soit respectivement le Cabinet au niveau canadien et le Conseil des ministres au niveau québécois. La nomination des membres du Conseil des ministres impose une première contrainte au premier ministre, contrairement au président américain, soit celle de choisir ses ministres parmi les députés de son parti. De plus, le premier ministre doit veiller à assurer une représentation politique équitable des différentes régions qui composent le Canada ou le Québec. Cette représentation régionale équitable est le premier critère d'analyse des médias au moment de l'assermentation du Conseil des ministres. Par exemple, lors de l'assermentation du Conseil des ministres à Ottawa, les médias du Québec évaluent le nombre de ministres québécois, mais également l'importance des portefeuilles qu'ils occupent au sein du Cabinet. Le premier ministre doit aussi tendre de plus en plus vers une parité hommes-femmes dans la composition du Conseil des ministres. Il doit enfin rechercher un équilibre entre les courants conservateurs et progressistes de son parti, de même qu'entre les nouveaux élus et les parlementaires aguerris au sein du caucus.

Le Conseil des ministres se compose essentiellement de deux catégories de ministres dans notre système de gouvernement, soit les ministres en titre et les secrétaires d'État à Ottawa ou les ministres délégués à Québec. Un ministre en titre est responsable de la gestion d'un ministère dans son ensemble, y compris sur le plan budgétaire, alors qu'un secrétaire d'État ou un ministre délégué n'assume, sous l'autorité du ministre en titre, qu'une responsabilité

partielle à un secteur d'activité spécifique défini par décret au moment de sa nomination. La nomination d'un ministre délégué permet au premier ministre d'affirmer publiquement une priorité de son gouvernement auprès de certaines catégories de l'électorat, comme les familles, les jeunes ou les aînés. La cohabitation entre un ministre en titre et un ministre délégué dépend de la qualité des relations interpersonnelles entre les ministres, mais aussi de la capacité pour le sous-ministre et les hauts fonctionnaires du ministère à gérer la cohabitation de priorités et de fonctionnements différents entre ces ministres et leurs conseillers politiques. Les deux ministres doivent éviter de s'en remettre à l'arbitrage du premier ministre en cas de différend, puisque cela pourrait porter atteinte à la relation de confiance que celui-ci entretient avec eux, de même qu'à leur statut au sein du Conseil des ministres. Au gouvernement fédéral, les postes de ministres des Finances, du Conseil du trésor, des Affaires étrangères et de la Justice sont recherchés pour le poids politique qu'ils représentent au sein du Cabinet. Du côté des provinces, il faut souligner également l'importance stratégique des ministres de la Santé et de l'Éducation, dont les ministères représentent à eux seuls près de 65 % des dépenses publiques (Charland, 2006, p. 84).

La composition du Conseil des ministres ainsi que le partage des responsabilités entre ministres sont révélateurs des priorités d'un gouvernement. Le premier ministre assume en cette matière le rôle d'architecte de la configuration de la structure administrative du gouvernement par la création de nouveaux ministères, la fusion de ministères existants ou encore la mise en place d'agences plus autonomes dans la réalisation de leur mission et de leurs activités. Comme chef du gouvernement, le premier ministre propose lui-même directement la nomination de l'ensemble des sous-ministres

et des dirigeants des organismes publics, ce qui lui confère un contrôle très important sur l'administration publique en commençant par la nomination du premier haut fonctionnaire, à savoir le greffier du Conseil privé et le secrétaire général du Conseil exécutif. Par ce pouvoir de nomination, le premier ministre s'avère être, dans les faits, le véritable patron des sous-ministres. Ces deux hauts fonctionnaires sont respectivement sous-ministres du Bureau du Conseil privé à Ottawa et du ministère du Conseil exécutif à Québec. Ils agissent directement en soutien du premier ministre et du Conseil des ministres, notamment par l'intermédiaire d'un réseau de comités ministériels permanents. Ce pouvoir de nomination des hauts fonctionnaires permet au premier ministre d'assurer une cohésion et une cohérence de l'action gouvernementale, ce qui incite ces derniers à agir dans une perspective corporative d'ensemble, plutôt qu'en fonction du compartimentage des responsabilités sectorielles des ministères. Les sous-ministres disposent ainsi d'une certaine autonomie ou indépendance vis-à-vis de leur ministre dans l'exercice de leurs fonctions. En cas de différend majeur entre les priorités du gouvernement et les orientations avec son ministre, un sous-ministre peut être amené à intervenir afin de corriger le tir auprès du greffier du Conseil privé ou du secrétaire général du Conseil exécutif. Une telle intervention du sous-ministre n'est cependant pas sans risque sur la nécessaire relation de confiance qui doit exister en tout temps avec son ministre. La brièveté des mandats des ministres, tout comme celle des sous-ministres, en moyenne de deux à trois ans, concourt également chez ces acteurs dans une perspective de promotion à respecter davantage les priorités gouvernementales que la stricte logique sectorielle de leur ministère et de leurs clientèles. En plus de veiller à la nomination des sous-ministres expérimentés pour l'ensemble des ministres, le

premier ministre peut imposer la présence d'un directeur de cabinet fiable auprès d'un nouveau ministre, afin d'éviter que l'enthousiasme de celui-ci ne le place en situation de dérapage ou de controverse au lendemain de son entrée au Conseil des ministres.

Le premier ministre s'appuie au quotidien sur deux instances essentielles au bon fonctionnement du gouvernement, soit le Bureau du premier ministre et le Bureau du Conseil privé au fédéral ou le ministère du Conseil exécutif dans le cas du gouvernement québécois. Ces deux instances représentent le centre nerveux de l'interface politico-administrative au sommet de l'État. Du côté politique, le Bureau du premier ministre constitue la garde politique rapprochée du chef de gouvernement, dont le principal objectif consiste à le protéger politiquement en toute circonstance. Cabinet politique du premier ministre, il est surtout constitué de conseillers politiques et d'employés de soutien qui ne sont pas des fonctionnaires et qui ne bénéficient pas de la sécurité d'emploi dans la fonction publique. Sous l'autorité d'un directeur de cabinet, véritable alter ego du premier ministre, le Bureau assure un rôle de coordination et de liaison avec les cabinets politiques des ministres, le secrétaire général du gouvernement, le leader du gouvernement pour les travaux parlementaires, le caucus des députés, de même qu'avec les instances du parti. Il existe au sein du Bureau du premier ministre un partage des responsabilités entre conseillers politiques qui reproduit celui du Conseil des ministres. Les conseillers veillent notamment à la préparation de la période de questions pour le premier ministre en recueillant l'information nécessaire auprès des ministères et en facilitant la coordination des interventions du chef de gouvernement et des ministres concernés dans le cadre d'une réunion préparatoire à la période des questions. On trouve généralement dans l'entourage

du premier ministre un conseiller spécial – ou éminence grise –, chargé de dossiers majeurs comme la négociation des conventions collectives avec les syndicats représentant les employés du secteur public. Sous les gouvernements de Robert Bourassa et de Lucien Bouchard, Jean-Claude Rivest et Jean-Roch Boivin ont assumé cette fonction de conseiller spécial.

Objets d'une attention stratégique au sein du cabinet politique du premier ministre, la gestion des communications gouvernementales et des relations avec les médias est généralement partagée entre un directeur des communications et l'attaché de presse. Le premier veille à la coordination des annonces ministérielles afin de propager la bonne nouvelle des interventions gouvernementales de manière à en maximiser les répercussions médiatiques auprès de l'opinion publique, alors que le second doit prendre en charge la gestion des demandes d'entrevue, de rencontres avec les médias sur des sujets d'actualité, particulièrement auprès des journalistes affectés à la couverture des débats parlementaires. Dans le contexte exigeant de l'information continue, l'attaché de presse doit maintenir de bonnes relations avec les journalistes, notamment en leur livrant à titre de porte-parole du premier ministre des éléments d'information de manière informelle, qualifiée de « *background* », visant à présenter les éléments de contexte ou les facteurs justifiant la position du gouvernement de façon à tenter d'influencer l'analyse des médias. Afin qu'il ne croule pas sous les invitations, les demandes de rencontres et d'interventions de toutes sortes, la gestion du temps du premier ministre est une priorité. Celui-ci doit pouvoir compter sur une gestion efficace du temps en s'appuyant sur un responsable de son agenda qui agit de concert avec le directeur du Cabinet. Ce dernier dispose d'un pouvoir très important : le contrôle de l'accès au premier ministre. L'arrimage de

l'interface entre la politique et l'administration publique s'effectue au quotidien entre le directeur de Cabinet et le secrétaire général du gouvernement, de même que par leurs interventions auprès des autres directeurs de Cabinet et des sous-ministres selon l'importance des dossiers en cause.

Le Bureau du premier ministre et celui du Conseil privé (ou du ministère du Conseil exécutif) constituent ainsi le cœur de l'interface entre la sphère politique et l'administration publique au sommet de l'État. Fondée sur la solidité du lien de confiance qui existe entre eux, le premier ministre, le directeur de Cabinet et le secrétaire général, cette « sainte trinité » incarne la véritable instance de coordination et de gestion de l'État. Elle détermine les orientations et le contenu des décisions soumises ultimement à l'approbation du Conseil des ministres et établit, la veille de la réunion du Conseil des ministres, l'ordre du jour à partir de la recommandation émanant du Conseil du trésor, qui se réunit le mardi matin, et de celles des comités ministériels, qui ont statué sur les projets de décision au cours de la semaine précédente.

Sur le plan administratif, le Bureau du Conseil privé au fédéral et le ministère du Conseil exécutif au Québec assument un rôle de soutien auprès du premier ministre et du Conseil des ministres depuis les années 1960, dans le contexte d'un développement important des activités de l'État nécessitant la mise en place de mécanismes centralisés et efficaces de coordination et de cohésion des décisions gouvernementales. Dirigé par le plus haut fonctionnaire de l'État québécois, soit le secrétaire général du gouvernement, le ministère du Conseil exécutif assure au quotidien le fonctionnement du processus décisionnel gouvernemental. Supérieur immédiat des sous-ministres, le secrétaire général préside le forum des sous-ministres où il présente périodiquement

les priorités et les orientations du gouvernement. Ces instances administratives prennent essentiellement appui sur un réseau de comités ministériels permanents chargés d'analyser les mémoires soumis pour décision au Conseil des ministres. Elles formulent des recommandations sur les propositions ou les projets de réformes provenant de ministères ou d'organismes sur lesquels les ministres membres des comités sont appelés à trancher. En plus d'un mémoire, un ministre peut également transmettre une note d'information sollicitant un appui de ses collègues à une orientation générale pour une proposition de réforme de son ministère plus qu'à une décision formelle du Conseil des ministres sur les modalités de cette réforme. Les comités ministériels sont alimentés par l'analyse et les recommandations élaborées par des secrétariats relevant de l'autorité du secrétaire général ou du greffier du Conseil privé. Ces analyses et recommandations servent de base aux discussions et à la décision du comité ministériel concerné.

Pour le gouvernement fédéral, la structure de ces comités permanents du Cabinet se compose généralement des comités ministériels suivants : priorités et planification, opérations, mission économique, mission sociale, affaires étrangères et défense. Un comité spécial sur la sécurité nationale a été mis en place dans la foulée des attentats qui ont frappé les États-Unis le 11 septembre 2001. Le comité des priorités et de la planification, présidé par le premier ministre Stephen Harper, constitue en quelque sorte un cabinet restreint composé des ministres les plus influents du gouvernement et chargé de définir « les orientations stratégiques relatives aux priorités gouvernementales et à la gestion des dépenses, de ratifier les recommandations des comités et d'approuver les nominations ». Pour sa part, le comité sur les opérations s'occupe de la législation, des travaux parlementaires et des communications gouvernementales.

TABLEAU 8.1.

Comités ministériels relevant respectivement du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec en 2012

Gouvernement fédéral (Stephen Harper, premier ministre)	Gouvernement du Québec (Pauline Marois, première ministre)
• Priorités/Planification (présidé par le premier ministre) • Prospérité économique et croissance durable • Affaires sociales • Affaires étrangères/Défense • Sécurité nationale • Opérations (législation, communications)	• Prospérité et développement régional • Solidarité • Identité (relations intergouvernementales et internationales) • Législation

Source : Site Internet du premier ministre du Canada, Stephen Harper (<<http://www.pm.gc.ca>>). Voir : « Les comités du Cabinet » dans la section « L'équipe » ; site Internet du ministère du Conseil exécutif, ministre, section « comités ministériels permanents », <http://www.mce.gouv.qc.ca/comites_ministeriels/comites>.

Dans le cas du Conseil exécutif québécois, on retrouve, au sein de deux comités ministériels permanents, deux regroupements de ministères, l'un à vocation économique et l'autre à vocation sociale. Le développement économique régional de même que la décentralisation sont souvent confiés à un comité ministériel distinct, alors que la mise en place d'un comité de priorités, inspirée de l'expérience fédérale, est davantage facultative pour les gouvernements québécois successifs depuis les années 1960. Le tableau 8.1 présente les comités ministériels mis en place respectivement par le gouvernement conservateur dirigé par Stephen Harper au fédéral et par le gouvernement péquiste présidé par Pauline Marois au Québec en 2012.

Les comités ont pour mandat d'assurer la planification, la coordination et la cohésion de l'action gouvernementale dans une perspective d'ensemble. Ces comités constituent une étape cruciale du processus décisionnel québécois. Aucun projet ne peut être inscrit à l'ordre du jour sans avoir reçu préalablement l'approbation du comité ministériel concerné, de même que celle du Conseil du trésor. Ce dernier détermine le budget annuel de dépenses ainsi que les effectifs pour chaque ministère et pour la plupart des

organismes publics². Comme toute proposition émanant d'un ministère est susceptible d'avoir des conséquences sur ses ressources budgétaires, humaines et technologiques, l'approbation du Conseil s'avère incontournable pour tout projet soumis au Conseil des ministres. De plus, lorsqu'un mémoire concerne des modifications législatives prenant la forme d'un projet de loi, celui-ci doit être étudié par un autre comité ministériel permanent, soit le comité de législation. Habituellement présidé par le ministre de la Justice, ce comité de législation veille à ce que le contenu du projet de loi proposé respecte la décision du Conseil des ministres. Il s'assure également de la cohérence juridique des projets de loi au regard de l'évolution du droit administratif québécois et de la constitutionnalité des modifications proposées, notamment avec les dispositions des chartes canadienne et québécoise en matière de droits et libertés de la personne.

Composés chacun d'une dizaine de ministres, ces divers comités ministériels sont présidés par

2. Voir à ce sujet le chapitre 9 de Luc Bernier et André Fortier consacré aux organismes centraux.

l'un des ministres les plus influents du Conseil des ministres. Les présidents des comités bénéficient de la confiance du premier ministre, d'un accès rapide à ce dernier et, surtout, d'une capacité d'agir comme médiateur et, ultimement, comme arbitre lors de différends entre ministres sur le contenu et les orientations d'une proposition soumise à l'approbation du comité. Particularité du processus décisionnel occulté par les réunions du Conseil des ministres, les ministres sont ainsi appelés à trancher entre eux, au sein du comité, les différends sur les propositions qui leur sont soumises afin d'éviter l'arbitrage du premier ministre en Conseil des ministres. Forcer pareil arbitrage du premier ministre n'est pas sans risque politique pour le ministre porteur d'un projet de réforme controversé. Les ministres doivent donc trouver entre eux les compromis nécessaires au sein du comité afin qu'un dossier soit formellement inscrit à l'ordre du jour du Conseil des ministres. Un ministre expérimenté s'assurera d'obtenir les appuis nécessaires de ses collègues ou de faire les ajustements appropriés préalablement à la réunion du comité, notamment en s'engageant à appuyer ultérieurement un collègue dans un autre dossier ; il s'agit d'un système informel de renvoi d'ascenseurs. Dans le cas d'un différend majeur entre ministres sur un dossier particulier, le premier ministre peut alors demander au président du comité, au secrétaire général ou à son directeur de cabinet de rencontrer ces ministres en marge des travaux du comité afin d'en arriver à un règlement satisfaisant.

L'efficacité des comités ministériels repose en grande partie sur la dynamique des relations interpersonnelles entre les membres du comité. Elle s'appuie aussi sur un certain nombre de facteurs de succès : un ordre du jour limité à deux ou trois dossiers, un temps adéquat pour l'analyse et la consultation interministérielle auprès des ministères ou organismes susceptibles

d'être affectés, la qualité de l'analyse et de la recommandation formulées par le secrétariat du comité sur les enjeux essentiels, la préparation préalable des ministres, leur participation active aux discussions, la qualité de la présentation du dossier par le ministre responsable et, enfin, l'habileté du ministre qui préside le comité ministériel en matière de médiation et d'arbitrage. Le même raisonnement s'applique essentiellement pour le Conseil du trésor, qui est également un comité ministériel permanent du Conseil exécutif. Comparativement aux autres comités, les cinq ministres qui en sont membres statuent entre eux en l'absence du ministre sectoriel responsable du dossier soumis pour décision.

En s'inspirant des étapes du cycle des politiques, fréquemment utilisé en analyse de politiques publiques, il est possible de reconstituer la séquence du cheminement habituel d'un projet de mémoire destiné, ultimement, à l'approbation du Conseil des ministres. Ce cheminement standardisé facilite la coordination et la cohésion des actions gouvernementales, d'autant plus qu'il est respecté par les acteurs politiques et administratifs soucieux de mener à terme leurs projets de réforme. Le cheminement d'un projet de mémoire s'étend généralement sur trois à cinq semaines entre la transmission de celui-ci au secrétaire général du gouvernement, l'avis du comité ministériel et du Conseil du trésor, la discussion en comité ministériel et son inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres pour décision. Ces étapes du cycle des politiques sont l'émergence, la formulation, la prise de décision, l'implantation et l'évaluation. À l'étape de l'émergence, à la suite de pressions provenant de groupes de pression, de médias, de partis d'opposition, de l'opinion publique, d'événements comme la publication de rapports exigeant une intervention en vue de répondre à un problème social jugé important,

le gouvernement doit décider ou non d'inscrire celui-ci à l'agenda gouvernemental. Lorsque le problème est inscrit au programme du gouvernement, cela suppose qu'un ministre recevra le mandat de préparer un projet de mémoire pour le soumettre au gouvernement. On passe alors à l'étape de la formulation de la politique au sein du ministère concerné. Porteur des priorités gouvernementales pour son ministère, le ministre responsable s'appuie principalement sur l'expertise de l'administration publique quant aux modalités d'intervention envisagées. Deux ou trois options sont alors évaluées par le ministre et les fonctionnaires de son ministère. De plus, à des degrés divers, les autres ministères ou organismes susceptibles d'être touchés par les options considérées seront consultés. L'option retenue par le ministre fera l'objet d'une recommandation ministérielle au terme d'un mémoire transmis au secrétaire général du gouvernement. Ce dernier l'acheminera ensuite, pour analyse et recommandation, au comité ministériel concerné ainsi qu'au Conseil du trésor, puisque toute décision est susceptible d'avoir un effet sur les ressources humaines et budgétaires du ministère porteur du mémoire et responsable de l'application de la décision proposée.

Régi par des règles standardisées quant à la présentation de son contenu, un mémoire s'articule autour des composantes suivantes : exposé de la problématique, lois habilitantes en vigueur permettant au gouvernement d'intervenir, deux ou trois solutions possibles avec leurs avantages et inconvénients respectifs, analyse comparative avec des interventions d'États américains ou de provinces canadiennes pour une problématique analogue et, enfin, recommandation ministérielle portant la signature du ministre responsable (ministère du Conseil exécutif, 2008, p. 3-9). Une fois évalué par les analystes du secrétariat, le mémoire est transmis au président du comité ministériel concerné pour discussion

et recommandation. Plus on se rapproche de la décision, plus le nombre d'acteurs impliqués est réduit, se limitant parfois aux ministres. Les fonctionnaires ne participent pas aux discussions des comités ministériels. Leur participation étant restreinte, ils sont invités seulement de façon occasionnelle à présenter des informations de nature technique ou juridique. Une décision favorable du comité ministériel permet au mémoire de franchir la dernière étape de la décision, soit son inscription formelle à l'ordre du jour du Conseil des ministres. Il est fréquent qu'un dossier soumis pour décision au Conseil des ministres, qui n'a pas soulevé de vives discussions en comité ministériel, franchisse l'ultime étape du Conseil des ministres par une courte présentation du ministre responsable suivie de l'approbation du premier ministre. Seul ce dernier constate s'il y a consensus ou non au sein du Conseil des ministres qui délibère de façon collégiale. Il n'y a pas de vote pris à l'égard d'un projet soumis pour décision au Conseil des ministres, dont les délibérations sont à huis clos et les procès-verbaux protégés pendant une période de 25 ans.

L'ordre du jour du Conseil des ministres est constitué de trois parties : état de la situation politique et notes d'information, dossiers pour décision sur la base de recommandations favorables des comités ministériels et du Conseil du trésor et, enfin, nominations de hauts fonctionnaires à des postes de sous-ministres, de dirigeants et de membres de conseil d'administration d'organismes publics. Chaque décision fait l'objet d'un décret comportant ses modalités. Pour avoir force de loi, le décret doit être signé par le premier ministre et le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur. Une fois franchie l'étape de la décision du Conseil des ministres, sauf si celle-ci implique le dépôt d'un projet de loi à l'Assemblée nationale, le ministre et son ministère sont les principaux responsables de

l'annonce gouvernementale, de l'implantation ou de l'application de la politique approuvée. Ce projet de loi fait par la suite l'objet d'une évaluation à l'aide de mécanismes intérieurs au ministère ou encore à l'externe, notamment à la suite d'une intervention du Vérificateur général ou d'une reddition de comptes en commission parlementaire. La figure 8.1 résume les différentes étapes du cheminement d'un projet de mémoire dans le cadre du processus décisionnel québécois, modèle qui s'applique, pour l'essentiel, également au gouvernement fédéral.

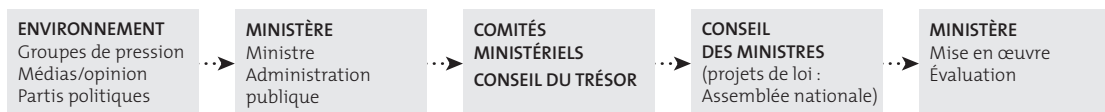
En matière de politique budgétaire, le premier ministre dispose d'un pouvoir très important. Après les discussions au Conseil des ministres portant sur les orientations de la politique budgétaire et les consultations bilatérales avec ses collègues sur des mesures spécifiques, le ministre des Finances prépare le contenu du budget. La finalisation des mesures ainsi que l'arbitrage entre les diverses demandes des ministres sectoriels ont lieu directement entre le premier ministre et le ministre des Finances. Le conseiller politique Eddie Goldenberg (2007, p. 255) confirme cette centralisation du pouvoir autour du premier ministre en matière budgétaire au détriment du Cabinet et du Parlement : « Bon nombre d'initiatives les plus cruciales résultent en fait de décisions prises par le premier ministre et le ministre des Finances, et elles sont directement annoncées dans le budget, sans discussion préalable au Conseil

des ministres. » Contrairement au président américain, un premier ministre canadien ou québécois, en situation majoritaire, n'a donc pas à négocier les choix et priorités budgétaires de son gouvernement avec le Parlement. La même procédure d'arbitrage au sommet de l'État s'applique pour l'évaluation des crédits budgétaires, procédure par laquelle le président du Conseil du trésor détermine annuellement les budgets de fonctionnement de chaque ministère et de la très grande majorité des organismes publics. Grâce au soutien du Bureau du Conseil privé ou du ministère du Conseil exécutif selon le cas, le premier ministre dispose ainsi d'un contrôle réel de l'agenda du Conseil des ministres. Il s'en remet aux comités ministériels pour inciter les ministres à en arriver eux-mêmes aux compromis ou ajustements acceptables aux projets de décision gouvernementale limitant le plus possible le recours à des mesures arbitraires. Il s'agit d'une étape cruciale du processus décisionnel du pouvoir exécutif québécois souvent sous-estimée, comme le rappelle Louis Bernard (1987, p. 63), ancien secrétaire général du gouvernement québécois sous René Lévesque :

Ni le premier ministre ni ses services n'aiment devoir arbitrer les conflits. On s'attend au contraire à ce que les ministères concernés trouvent ensemble les terrains d'entente et les voies médianes propres à concilier les intérêts des uns et des autres. La coordination se fait par la négociation directe entre les intéressés, les organismes

FIGURE 8.1.

Le cycle des politiques publiques et le processus décisionnel au sein du gouvernement du Québec



centraux, dans la mesure où ils ont à intervenir, s'en tiennent à un rôle de médiateur cherchant à amener les parties à conclure une entente plutôt que de s'en remettre au jugement d'un tiers. C'est un processus d'« autocoordination » qui s'apparente plutôt à celui de l'arrangement hors cour où, par la négociation, les parties en arrivent progressivement à une harmonisation satisfaisante de leurs points de vue respectifs.

En résumé, par son pouvoir de nomination des ministres et des hauts fonctionnaires, la centralisation graduelle du processus décisionnel au sein du Conseil exécutif s'appuyant sur la présidence des comités ministériels, le premier ministre contrôle l'agenda gouvernemental en matière d'orientations, de réformes et de décisions proprement dites, y compris sur le plan budgétaire. Le contrôle qu'il exerce sur la haute fonction publique lui permet également de disposer de l'expertise de l'ensemble de l'administration, ce qui confère au chef de gouvernement ainsi qu'aux ministres un avantage stratégique indéniable dans les débats au Parlement avec les représentants des partis d'opposition.

POINTS CLÉS

- > Plusieurs contraintes existent pour un premier ministre dans le choix des membres de son cabinet : il doit choisir parmi les députés de son parti, assurer une représentation politique équitable des différentes régions, tendre vers une parité hommes-femmes et rechercher un équilibre entre les courants conservateurs et progressistes de son parti, de même qu'entre les nouveaux élus et les parlementaires aguerris.
- > La composition du Conseil des ministres ainsi que le partage des responsabilités entre ministres sont révélateurs des priorités d'un gouvernement.

- > Le pouvoir de nomination des hauts fonctionnaires permet au premier ministre d'assurer une cohésion et une cohérence de l'action gouvernementale, ce qui incite ces derniers à agir dans une perspective corporative d'ensemble.
- > Sous l'autorité d'un directeur de Cabinet, le Bureau du premier ministre doit protéger politiquement le premier ministre et assurer un rôle de coordination et de liaison avec les ministres, le caucus et le parti.
- > Le Bureau du premier ministre doit sévèrement contrôler l'accès au premier ministre ainsi que la gestion du temps du chef du gouvernement.
- > Le Bureau du Conseil privé au fédéral et le ministère du Conseil exécutif au Québec assument un rôle de soutien auprès du premier ministre et du Conseil des ministres en assurant la coordination et la cohésion des décisions gouvernementales.
- > Les comités ministériels, où est discutée toute proposition avant d'être inscrite à l'ordre du jour du Conseil des ministres, sont composés chacun d'une dizaine de ministres. Ils sont présidés par un ministre influent qui a la confiance du premier ministre, et qui peut agir comme médiateur, voire comme arbitre lors de différends entre ministres.
- > Cinq étapes président à la réalisation d'une politique publique : l'émergence, la formulation, la prise de décision, l'implantation et l'évaluation.

3. LE CONTRÔLE DU PROGRAMME LÉGISLATIF

En plus du contrôle de l'agenda de la fonction exécutive, le premier ministre établit également l'agenda de la fonction législative en

s'appuyant, généralement, sur une majorité de sièges au Parlement et, surtout, sur la règle de la discipline de parti à laquelle sont assujettis les députés de son parti. Il contrôle le calendrier des sessions parlementaires en disposant du pouvoir de suspendre ou de proroger les travaux de la Chambre des communes ou de l'Assemblée nationale. L'utilisation de la **prorogation** des travaux permet au premier ministre de présenter à la reprise de ceux-ci un **discours inaugural** qui lui offre la possibilité de se relancer sur le plan politique en proposant de nouvelles priorités et orientations de son gouvernement. Le recours à la prorogation peut également permettre à un gouvernement minoritaire de se maintenir au pouvoir en différant un vote de censure des partis d'opposition afin d'éviter la dissolution du parlement et le déclenchement d'élections comme l'a fait en 2008 le gouvernement conservateur de Stephen Harper. De plus, son pouvoir de nomination comme chef de gouvernement et de parti s'étend à des postes clés au Parlement, soit ceux de leader du gouvernement, de whip, qui s'assure notamment de la présence des députés du parti gouvernemental en Chambre au moment du vote, de même que celui de président du caucus des députés du parti ministériel. Par sa majorité parlementaire, le premier ministre influence largement le choix du président et des vice-présidents, de la Chambre des communes ou de l'Assemblée nationale, de même que ceux des présidents et vice-présidents de la dizaine de commissions parlementaires où sont étudiés les projets de loi et les crédits budgétaires pour le fonctionnement des ministères et organismes publics. Membre du Conseil des ministres, le leader du gouvernement en Chambre joue un rôle stratégique dans le bon fonctionnement du Parlement à titre de responsable de la planification de l'ensemble des travaux parlementaires. Il est responsable du dépôt des projets ayant fait l'objet d'une

décision préalable du Conseil des ministres ainsi que de leur cheminement au cours des différentes étapes du processus législatif par des négociations avec ses vis-à-vis des partis d'opposition, particulièrement en fin de session.

L'initiative législative appartient d'abord et avant tout au gouvernement. Bien qu'un député puisse déposer un projet de loi dit d'intérêt privé, celui-ci demeure inscrit au feuillet et n'est jamais adopté. Les projets de loi gouvernementaux qui feront l'objet d'une adoption par la Chambre des communes ou l'Assemblée nationale reposent essentiellement sur la négociation intervenant entre le leader du gouvernement et le leader de l'opposition officielle, soit le parti qui compte le plus de sièges après le parti ministériel. Cette négociation permet au gouvernement d'obtenir, en fin de session, l'adoption, non pas de l'ensemble des projets de loi devant l'Assemblée, mais de ceux qui sont considérés comme prioritaires. Enfin, en cas d'obstruction systématique de la part des partis d'opposition, le parti ministériel peut utiliser sa majorité de sièges pour suspendre les règles normales d'adoption d'un projet de loi et forcer un vote rapide sur celui-ci. Le parti ministériel impose ainsi ce que les médias appellent communément un « bâillon » aux partis d'opposition, en limitant la durée du débat avant le vote sur le projet de loi controversé.

POINTS CLÉS

- > Le premier ministre établit le travail de la fonction législative en s'appuyant sur une majorité de sièges au Parlement et sur la règle de la discipline de parti. Il contrôle aussi le calendrier des sessions parlementaires en disposant du pouvoir de suspendre ou de proroger les travaux de la Chambre des communes ou de l'Assemblée nationale.

- > Les projets de loi gouvernementaux qui feront l'objet d'une adoption par la Chambre des communes ou de l'Assemblée nationale reposent essentiellement sur la négociation intervenant entre le leader du gouvernement et le leader de l'opposition officielle, soit le parti qui compte le plus de sièges après le parti ministériel.

son parti, soit la médiatisation des enjeux politiques, particulièrement en campagne électorale, centrée sur les interventions des chefs des différents partis se disputant le pouvoir, notamment dans le cadre d'un débat télévisé des chefs.

POINT CLÉ

- > La professionnalisation des partis a permis de renforcer le pouvoir du premier ministre sur son parti. Il procède ainsi à l'embauche du personnel de base et de direction et s'assurant de la nomination de personnes de confiance au comité exécutif du parti.

4. LE CONTRÔLE DU PARTI MINISTÉRIEL

Le premier ministre est d'abord le chef du parti qui compte le plus grand nombre de sièges au Parlement. Il exerce également un très grand contrôle sur le parti politique qu'il dirige, notamment par son pouvoir d'embauche des employés et du directeur général du parti. Depuis les années 1990, on observe, dans l'ensemble des démocraties occidentales, une professionnalisation des partis politiques en raison de la diminution du nombre de membres ainsi que de la baisse de la participation des membres dans les activités (Rogers, 2005, p. 600-602). Dans les faits, cette diminution du militantisme au sein des partis est compensée par le travail de professionnels de la politique (conseillers, organisateurs, spécialistes des communications et des sondages) (Cross, 2004, p. 108). Ces professionnels, qui se retrouvent au siège social du parti, sont nommés par le chef du parti. De plus, ce dernier s'assure du contrôle de l'exécutif national du parti par la présence de personnes loyales partageant ses orientations et ses priorités politiques. Les professionnels du parti ainsi que l'exécutif national exercent un rôle clé dans l'élaboration de la plateforme électorale dont les engagements serviront de programme ou de feuille de route du gouvernement lorsque le parti est porté au pouvoir. Un autre facteur contribue également à renforcer le contrôle du chef sur

5. LE CONTRÔLE DES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

Les politologues utilisent généralement le concept de fédéralisme exécutif pour qualifier les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces au Canada. Le fédéralisme exécutif suppose que les relations intergouvernementales sont essentiellement le produit de processus informels impliquant les acteurs du pouvoir exécutif, soit les premiers ministres, les ministres ainsi que les hauts fonctionnaires. Les accords intergouvernementaux de nature administrative sur la santé, la formation de la main-d'œuvre ou les infrastructures n'ont aucune portée exécutoire. Le gouvernement fédéral peut y mettre un terme de façon unilatérale, comme le gouvernement conservateur de Stephen Harper l'a fait dans le cas de l'accord multilatéral sur les garderies conclu par le gouvernement libéral précédent dirigé par Paul Martin, lui préférant le versement de la prestation mensuelle de 100 \$ pour la garde d'enfants de moins de 6 ans versée directement aux parents. Ces accords ne nécessitent aucune

autorisation *a priori* ou approbation *a posteriori* des parlements concernés. Le processus de négociations à huis clos d'accords intergouvernementaux entre représentants du pouvoir exécutif place les parlements dans une situation de fait accompli. Enfin, particularité du système fédéral canadien, le Sénat, comme seconde chambre du parlement, n'assume aucune responsabilité en matière de défense des intérêts provinciaux. Cette particularité a pour effet d'accentuer le rôle des premiers ministres provinciaux en cette matière. Dans le contexte institutionnel canadien, le gouvernement fédéral dispose d'une très grande marge de manœuvre en matière de relations intergouvernementales. Il peut ainsi agir de façon unilatérale en recourant à des initiatives financées par le pouvoir fédéral de dépenser, de manière bilatérale ou encore multilatérale, en associant à sa participation financière des conditions que les provinces devront respecter. À titre d'exemple, le programme d'infrastructures implique un financement à parts égales du fédéral, de la province et de la municipalité concernées pour certaines infrastructures particulières prévues par les ententes entre Ottawa et les provinces.

Véritable *primus inter pares* (soit le premier parmi ses pairs), le premier ministre fédéral demeure le véritable maître du jeu, puisque lui seul détermine en définitive la pertinence de convoquer une rencontre des premiers ministres, de même que le contenu de l'ordre du jour. Sans son impulsion politique, les forums intergouvernementaux demeurent plus des lieux de discussion et d'échange d'informations sur les meilleures pratiques que des lieux de concertation entre gouvernements. Le gouvernement Harper a réduit unilatéralement de 6 % à 3 %, à compter de 2014, la croissance annuelle des transferts qu'il verse aux provinces en matière de santé. Longtemps souhaitée, la tenue d'une rencontre annuelle entre le premier ministre

fédéral et ses homologues provinciaux ne s'est jamais concrétisée. Plus nombreuses au cours de la période 1960-1990, les rencontres des premiers ministres ont permis de nombreuses négociations relatives aux enjeux constitutionnels, de même qu'aux arrangements financiers intergouvernementaux. Depuis 1990, ces rencontres sont devenues de plus en plus irrégulières et informelles faisant place à un ordre du jour de plus en plus contraignant et souvent tourné vers l'évolution de la situation économique au Canada. Paradoxalement, les relations se sont davantage institutionnalisées autour des premiers ministres provinciaux au cours de la même période, plus particulièrement depuis la mise en place du Conseil de la fédération en 2003 comme mécanisme de concertation interprovinciale.

POINTS CLÉS

- > Le fédéralisme exécutif suppose que les relations intergouvernementales sont essentiellement le produit de processus informels impliquant les acteurs du pouvoir exécutif, soit les premiers ministres, les ministres ainsi que les hauts fonctionnaires.
- > Dans ces rencontres exécutives, le processus de négociations à huis clos d'accords, qui ne contraignent pas juridiquement le premier ministre fédéral, place les parlements dans une situation de fait accompli.

6. LA CONCENTRATION DES POUVOIRS DU PREMIER MINISTRE ET LES CONTREPOIDS

Le contexte institutionnel du régime parlementaire, le pouvoir de nomination de même que la centralisation du processus décisionnel confèrent au premier ministre canadien plus de

pouvoirs que n'en a le président américain en matière de contrôle de l'agenda gouvernemental et du programme législatif, y compris en matière budgétaire. La centralisation du processus décisionnel autour du premier ministre résulte de l'augmentation des interventions de l'État et de la nécessaire coordination de celles-ci afin d'assurer la cohérence de l'action gouvernementale. Les pouvoirs du premier ministre ne sont cependant pas absolus. Il existe en effet dans le régime parlementaire des contrepoids politiques qui viennent baliser les pouvoirs du premier ministre comme acteur prédominant du pouvoir exécutif.

L'autorité du premier ministre repose sur la collégialité et la qualité de ses rapports personnels avec les ministres, tout autant que sur le principe de solidarité ministérielle. La qualité de la relation entre le premier ministre et ses ministres doit être constamment entretenue. Ainsi, le premier ministre peut renforcer cette qualité des rapports en défendant au Parlement, ou publiquement, un ministre faisant l'objet de critiques soutenues des partis d'opposition au point qu'ils réclament sa démission. La loyauté ne doit pas être une voie à sens unique. Les analyses du mode de fonctionnement du pouvoir exécutif insistent sur le processus décisionnel formel du Conseil des ministres en négligeant fréquemment l'importance du caucus des députés du parti au pouvoir. Le caucus agit véritablement pour un premier ministre comme une caisse de résonance politique ou comme un panel (*focus group*) composé de personnes au sens politique aiguisé. Tout projet de réforme majeure du gouvernement doit être débattu au caucus avant d'être acheminé au Conseil exécutif en vue d'y franchir toutes les étapes du processus décisionnel. Dans la foulée de discussions confidentielles, les commentaires formulés par les députés peuvent convaincre le premier ministre et le ministre porteur du dossier d'apporter des

modifications au projet de réforme envisagé. Tout comme pour le Conseil des ministres, il appartient au premier ministre d'apprécier le degré de consensus au sein du caucus. Il peut arriver qu'un dossier controversé soit rejeté par le caucus ministériel, comme ce fut le cas pour trois gouvernements québécois différents (Lévesque, Landry, Charest) qui ont tenté sans succès de mener à terme le projet d'un mode de scrutin comportant des éléments de représentation proportionnelle. Là encore, il faut souligner l'importance de la qualité des relations personnelles et du lien de confiance qu'un premier ministre doit entretenir avec les députés de son caucus. Ainsi, en dépit d'une forte insatisfaction à l'endroit de son gouvernement, le premier ministre conservateur fédéral, Brian Mulroney, a pu bénéficier du soutien constant de la très grande majorité de ses députés (Simpson, 2001, p. 8).

L'influence du caucus sur le premier ministre s'avère encore plus grande lorsque le gouvernement se retrouve confronté à une situation de forte impopularité dans l'opinion publique à la suite de décisions controversées. Soucieux de maximiser leurs chances de réélection, les députés du parti ministériel peuvent alors réclamer des changements importants qui vont de modifications aux politiques du gouvernement à un renouvellement de l'entourage du premier ministre, voire à un remaniement ministériel et, ultimement, à un remplacement du chef du parti et, par conséquent, du premier ministre. Par exemple, le premier ministre travailliste australien, Kevin Rudd, a dû quitter ses fonctions de premier ministre en juin 2010 en raison de pressions de son caucus, soit à peine un peu plus de deux ans après son arrivée au pouvoir, dans la foulée de la controverse soulevée par son projet visant à augmenter les taxes sur les dividendes des sociétés minières (*Le Monde*, 2010). Il est alors remplacé par Julia Gillard, alors

vice-première ministre et ministre de l'Éducation au sein du gouvernement travailliste. Trois ans plus tard, madame Gillard subit le même sort. Confronté à des sondages négatifs à la veille des élections, le caucus remplace la première ministre comme chef du parti par son prédécesseur, Kevin Rudd, qu'il avait lui-même évincé afin d'augmenter ses chances de réélection (*La Presse*, 2013). Ce changement de chef n'aura toutefois pas suffi, puisque le Parti travailliste est défait lors des élections de septembre 2013 par le Parti libéral de Tony Abbott. Autre exemple, après neuf ans comme premier ministre libéral de la Colombie-Britannique, Gordon Campbell, à la suite de la défaite référendaire de son gouvernement sur le projet d'harmonisation de la taxe de vente provinciale avec la taxe fédérale sur les produits et services (TPS), a démissionné de ses fonctions de chef du gouvernement en novembre 2010 alors qu'il perdait la confiance de son caucus (*La Presse canadienne*, 2011a). Dernier exemple : aux prises avec une impopularité croissante de son gouvernement, le premier ministre progressiste-conservateur de l'Alberta, Ed Stelmach, annonce à son tour en janvier 2011, à mi-mandat, sa démission effective en réponse à de profondes divisions au sein du Cabinet sur les priorités budgétaires et face à la montée dans les intentions de vote d'un nouveau parti de type réformiste et autonomiste, le Wildrose Alliance Party. L'impopularité personnelle du premier ministre ainsi que l'émergence, sur sa droite, du Wildrose Alliance comme voie de rechange au Parti progressiste-conservateur ont entraîné des divisions importantes au sein de son caucus (*La Presse canadienne*, 2011b).

Au-delà de la qualité de ses relations avec ses ministres et son caucus, l'autorité et la légitimité d'un premier ministre dépendent essentiellement de l'évolution de l'opinion publique à l'égard de son gouvernement et, plus concrètement, de son potentiel de réélection. Cette

évolution de l'opinion est mesurée périodiquement à travers les sondages commandités par les médias autour de trois indicateurs : taux de satisfaction du gouvernement, intentions de vote et appréciation respective de la crédibilité des chefs de parti sur la base de la question suivante : « Lequel des chefs suivants ferait le meilleur premier ministre ? » La longévité politique d'un premier ministre dépend également de l'absence d'un véritable autre choix au sein du Conseil des ministres. La présence de Paul Martin comme successeur déclaré au poste de chef du Parti libéral du Canada a généré des tensions politiques importantes avec le premier ministre Jean Chrétien dans une cohabitation de plus en plus difficile, non seulement entre eux, mais également entre leurs cabinets politiques respectifs ainsi qu'entre les autres ministres.

À ces balises politiques importantes, s'ajoutent des balises institutionnelles mises en place afin d'encadrer ou d'atténuer les pouvoirs du premier ministre et du pouvoir exécutif. Il faut souligner à cet égard l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de lois sur l'accès aux documents publics utiles aux citoyens, aux médias ainsi qu'aux partis d'opposition, l'élargissement des pouvoirs du Vérificateur général, ainsi que la création du poste de directeur parlementaire du budget au niveau fédéral. Ces balises institutionnelles s'inscrivent comme autant de mesures visant à rééquilibrer la relation entre le pouvoir législatif, le Parlement et le pouvoir exécutif bénéficiant de l'expertise de l'administration publique et de son soutien. L'instauration d'élections à date fixe au fédéral et dans la majorité des États provinciaux constitue une autre balise institutionnelle qui retire au premier ministre le pouvoir discrétionnaire de déclencher une élection générale au moment le plus favorable possible pour la réélection de son gouvernement. Les partis politiques se sont également progressivement dotés de

mécanisme de révision périodique du leadership par le biais de vote de confiance des militants à l'égard de leur chef, généralement au lendemain d'une élection générale ou à la suite d'un congrès général. Bien que disposant de pouvoirs plus importants que le président américain sur les agendas gouvernemental et législatif, l'autorité du premier ministre n'est cependant pas absolue, car elle demeure largement tributaire de l'évolution de l'humeur de l'opinion publique tout au long de son mandat.

POINTS CLÉS

- > Le contexte institutionnel du régime parlementaire, le pouvoir de nomination de même que la centralisation du processus décisionnel confèrent au premier ministre canadien plus de pouvoirs que n'en a le président américain en matière de contrôle de l'agenda gouvernemental et de l'agenda législatif, y compris en matière budgétaire.
- > Il existe tout de même des contrepoids politiques qui viennent baliser les pouvoirs du premier ministre comme acteur prédominant du pouvoir exécutif : l'importance de maintenir une certaine collégialité au Conseil des ministres, d'assurer un consensus au sein du caucus du parti, de maintenir un taux de confiance élevé auprès de son parti et de préserver sa popularité et celle de son parti dans les sondages.
- > On trouve aussi des contrepoids institutionnels au pouvoir du premier ministre : le contrôle judiciaire assuré par les tribunaux qui s'appuient sur la Charte canadienne des droits et libertés, la surveillance du Vérificateur général et du Directeur parlementaire du Budget, l'accès large, et légalement protégé, des citoyens et des médias à l'information.

CONCLUSION

Un premier ministre bénéficiant d'une majorité de députés assujettis à la règle de la discipline de parti dispose d'un pouvoir considérable dans le régime parlementaire caractérisé par la fusion des pouvoirs exécutif et législatif. Comme chef du gouvernement, il contrôle la composition du Conseil des ministres de même que l'administration publique par son pouvoir de nomination des ministres et des hauts fonctionnaires. Le développement important des interventions de l'État a nécessité la mise en place de mécanismes décisionnels visant à assurer la coordination et la cohérence des politiques publiques qui ont eu pour effet de renforcer l'autorité du premier ministre. De plus, contrairement au président américain, le premier ministre canadien ou québécois contrôle également l'agenda législatif au Parlement en situation majoritaire. Minoritaire, un premier ministre est susceptible d'être renversé à tout moment par les partis d'opposition lors d'un vote engageant la confiance du gouvernement au Parlement. Sa capacité à mettre en œuvre des réformes législatives se trouve fortement réduite en situation minoritaire.

Le premier ministre constitue l'acteur clé du gouvernement et du processus décisionnel au Canada et au Québec. La concentration du pouvoir incarnée par le premier ministre n'est pas absolue. La Constitution, la Charte des droits et libertés, les décisions de la Cour suprême, de même que les interventions d'organismes indépendants comme le Vérificateur général, viennent baliser les pouvoirs du premier ministre dans le régime parlementaire. Bien que le premier ministre dispose de pouvoirs considérables, son autorité est largement tributaire de l'appui qu'il trouve dans l'opinion publique et au sein du caucus des députés membres de son parti. Les sondages mesurant, en cours de

mandat, l'évolution du taux de satisfaction à l'endroit du premier ministre et de son gouvernement de même que la fluctuation des intentions de vote entre les partis influencent tout

autant que le contexte institutionnel du régime parlementaire la capacité d'un premier ministre à dominer l'agenda politique tant au sein de l'exécutif qu'au Parlement.

QUESTIONS

1. Quels sont les points d'appui, institutionnels et politiques, qui assurent au premier ministre canadien sa mainmise sur le pouvoir exécutif, son contrôle du pouvoir législatif et sa prépondérance dans la fédération ?
2. Quelles sont les balises politiques et institutionnelles du pouvoir du premier ministre ?
3. Quelle est (s'il y en a une) la validité juridique de la fonction de premier ministre et de son pouvoir ?
4. Expliquez le cheminement d'une politique publique du moment où une demande est avancée dans l'espace public ou au sein du parti ministériel jusqu'à son adoption en Chambre. De quelle façon le premier ministre s'assure-t-il que les projets discutés au Conseil des ministres et déposés en Chambre refléteront ses priorités ?
5. Selon vous, le premier ministre du Canada est-il doté de plus de pouvoirs que le président américain dans leur système politique respectif ?
6. Quelles sont les contraintes pesant sur le choix des membres de son cabinet pour un premier ministre ?

LECTURES SUGGÉRÉES

- Bernard, L. (1987). *Réflexions sur l'art de gouverner. Essai d'un praticien*, Montréal, Québec Amérique.
- Charland, G. (2012). « Le rôle du premier ministre dans notre système de gouvernement », dans N. Michaud (dir.), *Secrets d'États ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 176-193.
- Goldenberg, E. (2007). *Comment ça marche à Ottawa ?*, Montréal, Fides.
- Massicotte, L. (2005). « Le pouvoir exécutif : la monarchie, le premier ministre et les ministres », dans R. Pelletier et M. Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*, 3^e éd., Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 313-344.
- Savoie, D.J. (1999). *Governing from the Centre : The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press.
- Simpson, J. (2001). *The Friendly Dictatorship*, Toronto, McClelland and Stewart.
-

GLOSSAIRE

CONVENTION CONSTITUTIONNELLE : Règle de droit non écrite, mais fondée sur des précédents acceptés au fil du temps par l'ensemble des acteurs politiques.

DISCIPLINE DE PARTI : Règle de discipline de parti qui implique, en régime parlementaire, qu'un député doive, au moment d'un vote au parlement, respecter la position de son parti, qu'il soit au pouvoir ou dans l'opposition. En cas de non-respect de cette règle, un député peut être expulsé par le caucus et devoir siéger comme député indépendant.

DISCOURS DU TRÔNE OU DISCOURS INAUGURAL : Discours prononcé par le gouverneur général au Parlement fédéral et par le premier ministre québécois à l'Assemblée nationale ouvrant la session parlementaire et présentant l'ensemble du programme législatif du gouvernement.

GOVERNEMENT RESPONSABLE : Convention constitutionnelle du régime parlementaire au Canada et au Québec qui précise que le gouvernement doit toujours maintenir la confiance du Parlement. En cas de vote de censure, particulièrement en situation minoritaire, le gouvernement doit démissionner. Le Parlement est alors dissous, provoquant le déclenchement d'élections.

PROROGATION : Procédure parlementaire permettant à un gouvernement de mettre fin à une session parlementaire au moment qu'il juge opportun, ce qui a pour effet d'entraîner la fin du débat pour tout projet de loi ou toute motion à l'étude au Parlement, de même que de tout mandat confié à un comité ou à une commission parlementaire.

SOLIDARITÉ MINISTÉRIELLE : Principe découlant du gouvernement responsable en vertu duquel tout ministre doit défendre publiquement les décisions du Conseil des ministres, à défaut de quoi il doit démissionner de ses fonctions ministérielles.

BIBLIOGRAPHIE

Bernard, L. (1987). *Réflexions sur l'art de gouverner : essai d'un praticien*, Montréal, Québec Amérique.

Castonguay, A. (2011). « Bouleversement politique en Alberta », *Le Devoir*, 5 février.

Charland, G. (2006). « Le Québec comparé et les finances publiques au Canada, 1992-2002 », dans J. Crête (dir.), *Politiques publiques : le Québec comparé*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 71-93.

Charland, G. (2012). « Le rôle du premier ministre dans notre système de gouvernement », dans N. Michaud (dir.), *Secrets d'États ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 176-193.

Cross, W. (2004). *Political Parties*, Vancouver, University of British Columbia Press.

Goldenberg, E. (2007). *Comment ça marche à Ottawa ?*, Montréal, Fides.

- Gouvernement du Canada – Bureau du Conseil privé (2011). *Le rôle et la structure du Bureau du Conseil privé*, <<http://www.bcp-pco.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=Role/role2013-fra.htm>>.
- Gouvernement du Canada – Ministère de la Justice (1998). *Codification administrative des lois constitutionnelles de 1867 à 1982, Lois modifiées au 1^{er} avril 1998*.
- Gouvernement du Québec – Ministère du Conseil exécutif (2008). *Le fonctionnement du Conseil des ministres*, <<http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/fonctionnement.pdf>>.
- Lafleur, G.-A. (2005). « États-Unis et Canada : un regard comparé des régimes politiques », dans R. Pelletier et M. Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*, 3^e éd., Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 439-464.
- Lemieux, V. (2012). « La démocratie, les partis et les modes de scrutin », dans N. Michaud (dir.), *Secrets d'États ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 103-118.
- La Presse (2013). « Australie : la première ministre démissionne », *La Presse*, 27 juin.
- La Presse canadienne (2011a). « C.-B. : rejet de la taxe de vente harmonisée », *Le Soleil*, 27 août 2011.
- La Presse canadienne (2011b). « Des divisions profondes apparaissent chez les conservateurs de l'Alberta », *Nouvelles générales*, 26 janvier.
- Le Monde (2010). « Julia Gillard devient premier ministre d'Australie », *Le Monde.fr*, 24 juin, <<http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2010/06/24/julia-gillard-devient-premier-ministre-d-australie>>.
- Massicotte, L. (2005). « Le pouvoir exécutif : la monarchie, le premier ministre et les ministres » dans R. Pelletier et M. Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*, 3^e éd., Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 313-344.
- Orban, E. et M. Fortmann (2001). *Le système politique américain*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Rogers, B. (2005). « From membership to management ? The Future of political parties as democratic organizations », *Parliamentary Affairs*, vol. 58, n^o 3, p. 600-610.
- Savoie, D.J. (1999a). *Governing from the Centre : The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press.
- Savoie, D.J. (1999b). « The rise of court government in Canada », *Revue canadienne de science politique*, vol. 32, n^o 4, p. 635-664.
- Simpson, J. (2001). *The Friendly Dictatorship*, Londres, McLelland and Stewart.

CHAPITRE 9

LES ORGANISMES CENTRAUX

Luc Bernier et André Fortier

Au sommet de l'appareil gouvernemental, se trouvent le Conseil des ministres et ses comités qui assurent la direction générale et la coordination de l'activité administrative ainsi que le lien avec le politique et la population ; en d'autres mots, le pouvoir exécutif. Outre l'exécutif, on retrouve au centre de l'État les organismes dits centraux et des ministères horizontaux (Gow *et al.*, 1993, p. 89). C'est de ce dispositif politico-administratif et du lien entre ses composantes, qui tiennent autant de la coutume que des lois, qu'il est question dans ce chapitre. En effet, dans la tradition britannique transmise aux institutions canadiennes, des conventions non écrites, comme celles qui régissent le travail du premier ministre, ne sont pas devenues texte de loi. Comme l'évoque Louis Bernard, ancien directeur de Cabinet du premier ministre René Lévesque et ancien secrétaire général du gouvernement du Québec : « On ne comprendrait donc rien au fonctionnement de nos institutions si on se

contentait d'en étudier la forme, tout comme on risque de mal les comprendre si on en oublie la forme » (1987, p. 15).

Dans un premier temps, nous revenons sur les principes et la logique de fonctionnement des **organismes centraux**¹. Nous présentons ensuite les institutions qui composent ce noyau central tout en décrivant certains aspects de leur fonctionnement. Puis nous abordons la question de l'institutionnalisation du Cabinet évoquée dans plusieurs ouvrages et articles portant sur les organismes centraux. Enfin, en guise de conclusion, nous proposons quelques pistes de réflexion touchant leur développement possible.

.....
1. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

1. LE LIEN POLITICO-ADMINISTRATIF : PRINCIPES ET RÉALITÉS

Au Canada, selon la *Loi constitutionnelle de 1867*, le pouvoir exécutif est détenu par la Couronne et se distingue du pouvoir législatif. Au fédéral, c'est le gouverneur général – représentant la reine au Canada – qui est chargé de nommer et de démettre les conseillers au sein du Conseil privé pour l'aider et l'aviser dans l'administration du gouvernement du Canada. Dans chaque province, c'est un lieutenant-gouverneur qui, au nom de la reine, est chargé de nommer au sein d'un Conseil exécutif les personnes qui rempliront un rôle analogue à celui des membres du Conseil privé. Cet archaïsme, pour plusieurs, rend compte en fait du passage progressif des pouvoirs de jadis du roi à ses conseillers qui sont devenus, par la suite, responsables devant le Parlement, d'une part, puis devant la population qui les choisit au suffrage universel, d'autre part (Gélinas, 1975, p. 239). À ce sujet, Christopher Dunn (2010, p. 86) fait état d'une dichotomie ou d'une dualité entre, d'une part, l'exécutif formel, composé de la Couronne, de son représentant et du Conseil privé ou du Conseil exécutif, et, d'autre part, l'exécutif effectif, constitué du premier ministre, du Cabinet et de l'administration publique.

L'exercice du pouvoir exécutif est donc plus complexe que ne le laisse croire la description formelle évoquée précédemment et couramment employée. Le pouvoir exécutif se compose non seulement de la Couronne et du Cabinet, aussi appelé Conseil des ministres (Conseil privé à Ottawa et Conseil exécutif à Québec), mais aussi de l'administration. René Dussault et Louis Borgeat soulignent à ce sujet que « l'activité de l'exécutif et celle de l'administration s'interpénètrent à tel point que la distinction entre les deux devient, sur le plan du droit administratif, purement formelle » (1984, p. 63). Il faut voir dans cette interpénétration du politique et

de l'administratif la nécessité d'une direction unique qui permet une cohérence politique et une liaison entre la population, les élus et le gouvernement (Gélinas, 1975). C'est l'ensemble de ce dispositif que l'on appelle aussi « gouvernement ».

Il importe de rappeler certaines caractéristiques déterminantes du fonctionnement de nos institutions politiques. Si la lecture des textes constitutionnels et la théorie suggèrent une *séparation nette entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et même l'administration*, il en est autrement dans les faits. Tout d'abord, dans notre système parlementaire d'origine britannique, le pouvoir exécutif domine le pouvoir législatif. Ainsi, le chef du parti qui a emporté le plus de sièges lors des élections générales est appelé, par le gouverneur général au fédéral et le lieutenant-gouverneur au provincial, à assumer la fonction de premier ministre. Selon le principe du gouvernement responsable, il pourra diriger l'exécutif dans la mesure où il peut compter sur la confiance d'une majorité d'élus du Parlement. En vertu de ce même principe, sauf en de très rares exceptions, la pratique des gouvernements de coalition n'étant guère répandue ici par rapport à plusieurs régimes politiques européens, les ministres sont, en règle générale², choisis parmi les députés membres du parti ministériel. Lorsqu'une personne est appelée à siéger au Conseil des ministres alors qu'elle n'est pas élue, la pratique veut qu'elle se soumette à une élection dans les meilleurs délais. En cas de défaite, elle sera appelée à quitter l'exécutif. La position dominante de l'exécutif provient aussi du fait qu'il dispose de la capacité, normalement au début d'une nouvelle législature ou d'une nouvelle session parlementaire, de soumettre

2. Il arrive aussi que des sénateurs soient nommés au Conseil des ministres.

aux parlementaires une politique générale (le discours du Trône au fédéral et le discours d'ouverture au Québec) ainsi qu'annuellement le budget et le budget des dépenses. On doit de plus considérer que le leader du gouvernement en Chambre, qui est aussi membre de l'exécutif, contrôle l'ordre des travaux parlementaires au nom du gouvernement. C'est à lui, entre autres, que revient la responsabilité d'appeler les projets de loi à l'étude ou de convoquer les travaux des commissions (à Québec) ou des comités (à Ottawa) parlementaires. De même, seul un ministre peut présenter un projet de loi comportant des incidences financières. Lorsqu'un premier ministre dispose d'une majorité d'élus de son parti, il peut exercer un contrôle encore plus poussé sur les travaux parlementaires de manière à favoriser l'adoption et l'application des mesures avancées par son gouvernement.

L'exécutif est aussi en mesure d'exercer son pouvoir directement au sommet de l'administration. Il découle ainsi de notre système que le politique a le pouvoir d'initiative et que l'administratif met en œuvre ce qui a été décidé par les élus qui ont la légitimité de gouverner (Bergeron, 1993). Cette jonction entre le politique et l'administratif exige des mécanismes de communication, de coordination et de contrôle. C'est la raison d'être des organismes centraux dont il est question dans ce chapitre. Ils sont « le pivot autour duquel s'articule toute l'organisation administrative » (Gow *et al.*, 1993, p. 88). Pour Vincent Lemieux (1997, p. 281), qui cite Louis Bernard, un travail important des organismes centraux est d'assurer la prépondérance du politique sur l'administratif. Pour Bernard, cette prépondérance s'inscrit néanmoins dans un nécessaire partenariat entre le politique et l'administratif :

Pour mieux faire comprendre cette relation d'interdépendance, on peut la comparer à celle qui existe entre l'architecte et l'ingénieur. En

effet, s'il revient au premier de définir l'œuvre à réaliser et au second de déterminer les moyens d'y parvenir, l'un et l'autre doivent agir de concert. [...] Il n'en va pas autrement dans la gestion de l'État où les projets politiques ne peuvent être dissociés des contraintes concrètes de leur réalisation (1987, p. 94).

Sans remettre en question ce partenariat étroit, Claude Ryan (1990, p. 5), ancien ministre libéral dans les gouvernements de Robert Bourassa et de Daniel Johnson fils, souligne qu'une autorité doit être en mesure de décider et, dans notre système parlementaire de type britannique, il ne fait pas de doute dans son esprit que ce « ne saurait être que celle du Ministre ».

Un gouvernement, résumait Claude Morin (1984) qui a été sous-ministre et ensuite ministre péquiste, doit tenir compte de la volonté du parti et de son programme, de la fonction publique, de l'état des finances publiques, des acquis hérités du passé, des promesses faites, de l'opposition parlementaire et de l'environnement extérieur, que ce soient les autres gouvernements ou l'économie mondiale, ainsi que de l'opinion publique. Dans un second texte sur le même sujet, il ajoutait que la relation politico-administrative est modelée par l'origine des élus et des fonctionnaires, qui ont tous les deux des expériences et des parcours assez longs, par l'horizon chronologique teinté par le cycle électoral, par des regards différents sur ce qui doit être prioritaire qui découlent possiblement des valeurs, des réseaux et des formations différentes (Morin, 1992).

C'est également du centre de l'État que vont venir les décisions à propos du degré de centralisation ou de décentralisation jugé nécessaire ou, en d'autres mots, « le degré d'intégration ou au contraire le degré d'autonomie fonctionnelle » (Gélinas, 1975, p. 237). De plus, ces organismes centraux exercent « une influence

directe sur d'importantes initiatives d'orientation de ressources humaines, d'administration et de finances» (Savoie, 1997, p. 60). En fait, ils émettent les politiques auxquelles l'ensemble administratif doit se soumettre. C'est aussi du centre que l'on contrôle, à des degrés divers, les plans stratégiques, les rapports de gestion ou annuels, les plans de développement durable ou autres documents découlant d'exigences législatives ou réglementaires.

POINTS CLÉS

- > Il existe une dichotomie entre l'exécutif formel (la Couronne, son représentant et le Conseil privé ou Conseil exécutif), tel qu'il est décrit dans la Constitution, et l'exécutif effectif (le premier ministre, le Cabinet et l'administration publique), tel qu'il fonctionne réellement.
- > L'interpénétration complexe du politique (l'exécutif) et de l'administratif (l'administration publique) résulte de la nécessité d'une direction unique qui permet une cohérence politique et une liaison entre la population, les élus et le gouvernement.
- > La lecture des textes constitutionnels et la théorie suggèrent une séparation nette entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et même l'administration, mais dans les faits, le pouvoir exécutif domine le pouvoir législatif tout comme l'administration.

2. QUELS SONT LES ORGANISMES CENTRAUX ?

Dans leur ouvrage qui a fait école, Colin Campbell et George Szablowski (1979) considèrent qu'il y a cinq organismes centraux à Ottawa : le Bureau du premier ministre, le Conseil privé,

le Bureau des relations fédérales-provinciales, le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Finances. Dans sa liste des principaux organismes centraux, Donald Savoie (1997, p. 60) ne spécifie pas le Bureau des relations fédérales-provinciales, mais ajoute à cette liste la Commission de la fonction publique. Allan Blakeney et Sandford Borins (1998) considèrent, dans le cas de la Saskatchewan que les organismes centraux doivent être limités au minimum pour éviter qu'ils ne s'incrètent dans les structures de l'État. Selon ces derniers, dans cette veine, en font partie le Bureau du premier ministre, le Conseil exécutif, le ministère des Finances, la Commission de la fonction publique et le ministère des Affaires intergouvernementales. Graham White (2005, p. 18) propose que l'administration centrale (*core executive*) comprenne le Cabinet (Conseil des ministres), les agences centrales et les organismes qui les appuient, mais aussi le personnel politique des cabinets ministériels et les sous-ministres de l'ensemble des ministères. Il souligne, d'une part, que cette définition du centre est plus large que celle adoptée par Savoie, et, d'autre part, qu'elle permet de considérer la ramification des liens entre les institutions et les acteurs plutôt que de baliser le « centre » autour du premier ministre, qui aurait considérablement accru son pouvoir au détriment du Cabinet (White, 2005). Pour sa part, Dunn (2010, p. 85) adopte une approche un peu moins étendue et invite à considérer comme organismes centraux les composantes politiques et administratives qui ont la responsabilité de définir, de coordonner et de contrôler, dans une certaine mesure ajoutons-nous, les politiques centrales du gouvernement.

Selon Gow *et al.* (1993, p. 89) ainsi que Gélinas (1975, p. 5), on distingue les organismes centraux des ministères horizontaux, en spécifiant que les premiers déterminent les politiques internes de gestion et sont responsables de la coordination

et du contrôle de l'ensemble de l'appareil administratif, alors que les seconds ont pour fonction de coordonner l'action de l'administration publique envers l'extérieur (autres gouvernements, marchés, population). Les ministères horizontaux ont la même forme que les **ministères dits verticaux** ou **sectoriels**, mais ont une fonction distinctive. Certains auteurs, dont Gregory Inwood (2009, p. 135), proposent d'inclure dans les organismes centraux le ministère de la Justice, notamment en raison de son rôle de juriste, ainsi que celui des Affaires étrangères. Sans retenir cette approche, qui mériterait une étude plus approfondie que ne permet pas le cadre de ce présent chapitre, on peut toutefois considérer que certaines **fonctions ministérielles horizontales** s'inscrivent dans une dynamique générale de coordination gouvernementale.

Nous nous inspirons donc de l'approche de Dunn (2010) aux fins du présent chapitre. Ainsi, on trouve premièrement sur le plan politique, à Ottawa, le Conseil privé, les **comités ministériels**, dont le **Conseil du trésor**, et le Bureau du premier ministre. Au plan individuel, le premier ministre, le ministre des Finances et le président du Conseil du trésor jouent des rôles déterminants. Au Québec, on retrouve l'équivalent avec le Conseil exécutif, les comités ministériels, dont le Conseil du trésor, ainsi que le Cabinet du premier ministre. Le premier ministre, le ministre des Finances et le président du Conseil du trésor assument également des fonctions individuelles déterminantes. Enfin, certains ministres, tant à Ottawa qu'à Québec, peuvent être appelés à assumer un rôle de coordination important. On pense notamment au ministre responsable des relations fédérales-provinciales.

Deuxièmement, sur le plan administratif, le Bureau du Conseil privé avec ses multiples secrétariats, le Secrétariat du Conseil du trésor, la Commission de la fonction publique du

Canada et le ministère des Finances constituent les organismes centraux à Ottawa. À Québec, il s'agit du ministère du Conseil exécutif et de ses secrétariats, du Secrétariat du Conseil du trésor ainsi que du ministère des Finances. Aux fins de l'analyse qui suit, nous procéderons en considérant la similitude des fonctions entre organismes fédéraux et québécois afin de faire ressortir, le cas échéant, certaines différences dans leur évolution ou leur fonctionnement.

Illustrant ce que nous venons de décrire, la figure 9.1 montre le déploiement des organismes centraux du gouvernement du Canada et la figure 9.2 fait de même pour le gouvernement du Québec.

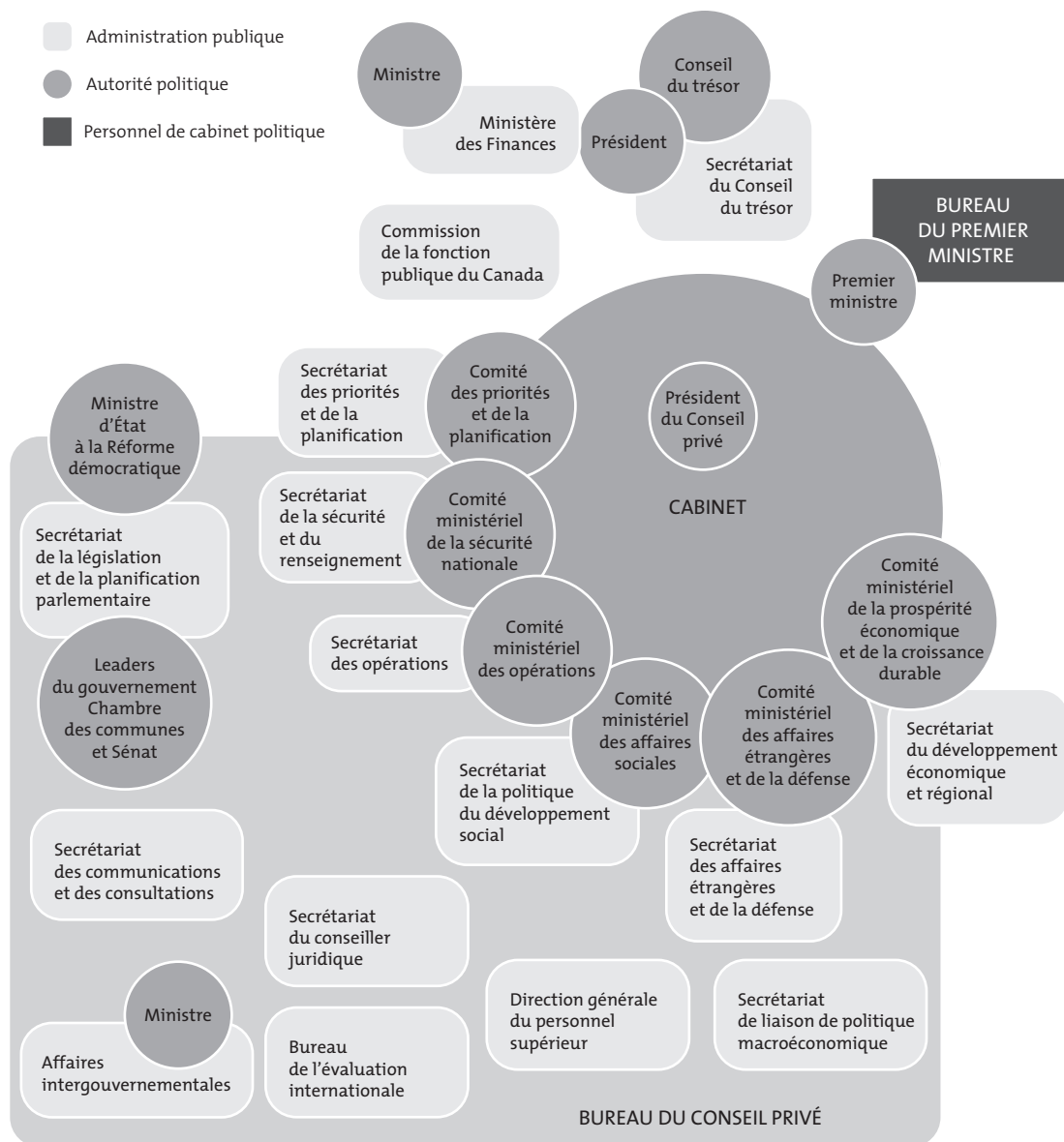
2.1. Le dispositif politique

Comme on l'a vu précédemment, le Conseil des ministres, composé de ministres choisis par le premier ministre parmi les députés ministériels, dirige le gouvernement. À Ottawa, un ministre est généralement désigné pour agir comme président du Conseil privé, même s'il ne fait pas de doute que le véritable dirigeant du Cabinet est bel et bien le premier ministre. À Québec, c'est le premier ministre qui préside le Conseil des ministres et on ne retrouve pas l'équivalent honorifique du statut de membre du Conseil privé pour les anciens ministres.

La composition du Conseil des ministres se fera en fonction des priorités du premier ministre, des postes à pourvoir, des impératifs de représentation régionale ainsi qu'en considérant les élus disponibles. Il s'agit d'un exercice dont on ne saurait minimiser la complexité. À ce sujet, la mémoire collective attribue au premier ministre du Canada John A. Macdonald bon nombre de tirades selon lesquelles il ne pouvait former de meilleur cabinet sans avoir de meilleur bois ou encore qu'il devait construire son cabinet

FIGURE 9.1.

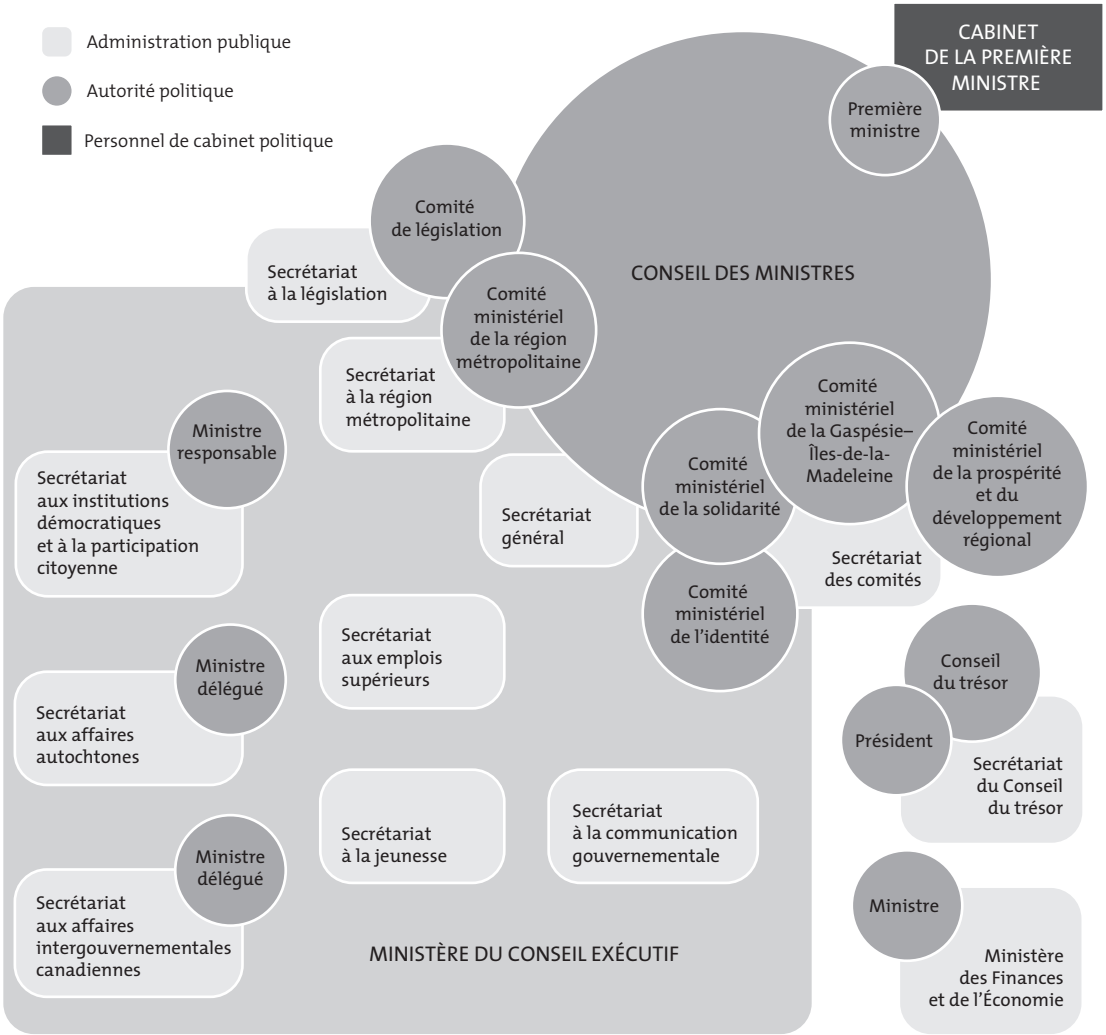
Organismes centraux du gouvernement du Canada (février 2013)



avec le bois à sa disposition. Dans ses mémoires, René Lévesque (1986, p. 374-381) a intitulé son chapitre sur la composition de son Conseil des ministres « La tapisserie de Pénélope ». Il y raconte

comment, en effet, il faut faire une première liste, puis recommencer pour tenir compte de l'expérience, des services rendus au parti, de la représentation régionale, des désirs personnels des

FIGURE 9.2.
Organismes centraux du gouvernement du Québec (février 2013)



candidats. Il a aussi une réflexion sur la difficulté qu'ont les gens qui viennent du secteur privé à s'intégrer à l'équipe au sommet de l'État et que lui, le décrocheur, dirigeait pour la première fois dans l'histoire du Québec des ministres qui avaient fait autant d'études supérieures, ce qui n'était pas une garantie de succès non plus.

À une certaine époque, il n'était pas rare que le premier ministre assume aussi des responsabilités ministérielles formelles pour de longues périodes ou pour la totalité de son mandat. John A. Macdonald, par exemple, assumait le rôle de ministre de la Justice et de Procureur général lors de son premier ministère et de ministre de l'Intérieur lors de son second passage à la tête du gouvernement. John Diefenbaker assumait pour sa part, au début de son mandat, la fonction de secrétaire d'État pour les Affaires extérieures. Pierre-Joseph-Olivier Chauveau, premier ministre issu du Québec, agissait aussi comme Secrétaire et Registraire de la province et comme ministre de l'Instruction publique. Jean Lesage fut aussi ministre des Finances et ministres des Affaires intergouvernementales canadiennes et brièvement ministre du Revenu. Outre l'intérêt pour un premier ministre de contrôler directement certains leviers de son gouvernement, le fait que les textes constitutionnels ne font pas mention du rôle du premier ministre peut expliquer en partie la pratique du cumul des fonctions, qui s'est étendue avec le temps et n'a cours aujourd'hui que de manière exceptionnelle.

Dunn (2010, p. 87) rappelle qu'à l'occasion, à Ottawa, des sénateurs sont appelés à siéger au sein du Conseil des ministres, notamment pour assurer une représentation de régions qui n'ont pas fait élire de députés ministériels. La pratique est cependant moins fréquente ces dernières années. Il note aussi l'émergence, depuis les années 1990, d'efforts sentis pour assurer une meilleure représentation des femmes. Il ne s'étonnerait pas qu'un jour l'équité entre les

hommes et les femmes puisse être considérée comme une règle à suivre dans la composition du Conseil des ministres.

La taille des conseils des ministres varie dans le temps, de même que le rôle de certains de ses membres. Outre la désignation des ministres responsables de ministères sectoriels ou verticaux, on retrouve, selon les époques, à Ottawa, des ministres d'État ou des secrétaires d'État, à Québec, des ministres d'État, ministres délégués ou ministres responsables qui se voient attribuer des fonctions politiques ou des responsabilités particulières découlant d'obligations législatives. Par exemple, au Québec, la responsabilité de l'application de certaines lois et des organismes qui en découlent incombe à des ministres désignés à cette fin (la *Charte de la langue française* ou la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*), sans qu'il y ait à proprement parler un ministère chargé de soutenir les fonctions ministérielles.

Le choix du premier ministre dans la composition de son cabinet pourra aussi entraîner l'abolition, la création ou la fusion de ministères, ce qui aura pour effet de revoir certains aspects de la coordination de l'action gouvernementale en fonction de certaines priorités ou enjeux jugés importants pour le gouvernement du jour. Certains de ces changements pourront durer dans le temps, d'autres feront place à de nouveaux arrangements dès l'entrée en fonction d'un nouveau premier ministre. De même, on procédera à de telles restructurations, malgré les coûts, les effets sur les fonctionnaires et les incertitudes entourant l'atteinte de résultats escomptés (Bernier et Gagnon, 2010).

Pour bien faire leur travail et pour éviter que trop de débats aient lieu au Conseil des ministres, on a développé, informellement d'abord et plus formellement par la suite, des comités ministériels dont la spécialisation a varié.

Le Conseil du trésor est le premier de ces comités ministériels à être mis sur pied, tant à Ottawa qu'à Québec. Il se distingue des autres comités ministériels par le fait qu'il est constitué par voie législative, par les pouvoirs étendus qui lui sont expressément attribués dans divers domaines, notamment en matière de politiques administratives (contrôle et gestion des ressources financières, humaines et matérielles) et, enfin, par le fait qu'il dispose maintenant d'un soutien administratif distinct, comme on le verra plus tard. En fait, il exerce les pouvoirs du Conseil des ministres dans le cadre des responsabilités qui lui sont accordées et contribue à en alléger le fonctionnement.

À Ottawa, le Conseil du trésor est mis sur pied dès 1867 et fait l'objet d'attributions législatives depuis 1869. À Québec, il faudra attendre la réforme de l'administration financière de 1971 pour que soit créé, par voie législative, le Conseil du trésor. Il existait auparavant un Conseil de la trésorerie, formé de membres du Conseil exécutif, mais sans pouvoir décisionnel réel (Garneau, 1971). Tant à Ottawa qu'à Québec, le Conseil du trésor est formé de cinq ministres dont un est désigné par le premier ministre pour agir comme président et dispose d'un secrétariat imposant dont il sera question plus loin.

Les autres comités ministériels sont créés par décision du Conseil des ministres afin de procéder à l'étude préalable des dossiers avant qu'une décision ne soit rendue par le gouvernement. Le nombre de ces comités et leurs mandats précis varient considérablement dans le temps. Toutefois, en substance, leur rôle consiste à assurer la coordination et la cohérence des politiques gouvernementales. Selon Savoie (1999), à Ottawa, c'est sous le gouvernement de Mackenzie King que s'impose petit à petit le recours aux comités ministériels. Il faut attendre le gouvernement de Lester B. Pearson avant que le recours à ces comités devienne pratique

courante. C'est à partir du gouvernement de Pierre Elliott Trudeau que le rôle des comités sera davantage structuré et renforcé. Certains comités seront dotés de pouvoirs décisionnels, notamment le Comité des priorités (Savoie, 1999, p. 42-44). Depuis, le nombre de comités et leurs mandats ont continué de varier selon les premiers ministres. Leur rôle de coordination de l'action gouvernementale demeure cependant. Ils sont appelés à formuler des décisions sous réserve de ratification par le Cabinet.

À Québec, Jacques Bourgault *et al.* (1994) rappellent que la formation de comités ministériels permanents ou de coordination, selon l'appellation utilisée à différentes époques, est plus tardive. Il faudra attendre 1975 pour que le gouvernement de Robert Bourassa, sous l'impulsion du secrétaire général de l'époque, Guy Coulombe, mette sur pied sept comités ministériels dans la poursuite de la modernisation de l'État. Cette structure sera rapidement modifiée en 1976 avec l'arrivée du gouvernement du Parti québécois, qui réduira le nombre de comités ministériels à quatre. Ces comités seront toutefois présidés par quatre ministres d'État chargés de responsabilités horizontales visant à coordonner de manière plus étroite la réalisation du programme du nouveau gouvernement. La formule de ces « super » ministres sera abandonnée en 1982 à cause de sa lourdeur, et le titre de ministre d'État ne sera plus repris au Québec. Les gouvernements successifs ont par ailleurs conservé des comités ministériels dont le nombre, le mandat et la composition varieront, autant lors de l'arrivée d'un nouveau gouvernement qu'en cours de mandat, de manière à refléter les priorités d'action retenues par le premier ministre.

Dans un souci d'efficacité, le gouvernement adoptera en 1985, à l'initiative de Roch Bolduc, secrétaire général sous le deuxième gouvernement de Robert Bourassa, un processus

pour l'étude préalable des dossiers par les comités ministériels aux fins de la préparation des séances du Conseil des ministres (Bolduc, 2012, p. 242). Ces comités ne disposent pas de pouvoir décisionnel, mais peuvent seulement présenter des recommandations. Le processus est resté substantiellement le même depuis. Par ailleurs, on ne retrouve pas de Comité des priorités sous ce deuxième gouvernement Bourassa. Par contre, Jacques Parizeau, premier ministre d'octobre 1994 à février 1996, ne mettra sur pied qu'un seul comité, le Comité des priorités comme la lecture des décrets gouvernementaux permet de le constater.

De plus, on retrouve à Québec le Comité de législation, créé en 1969 sous le gouvernement de Jean-Jacques Bertrand, et dont le rôle consiste à assurer que les projets de loi présentés à l'Assemblée nationale par les ministres seront conformes aux décisions du Conseil des ministres et cohérents avec le corpus législatif. Ce comité dispose de la capacité de modifier les projets de loi, à moins que ces modifications ne soient jugées excessives, auquel cas le projet sera retourné au Conseil des ministres.

Au fur et à mesure que les structures de l'État se développent et que les enjeux deviennent plus complexes, les premiers ministres ont senti le besoin de s'entourer d'une équipe formée de personnes externes à la fonction publique, chargée de les épauler sur des questions avant tout politiques, voire partisans. On retrouve ces personnes externes au Bureau du premier ministre, à Ottawa, ou au Cabinet du premier ministre, à Québec, qui sont tous deux structurés de manière analogue. Un directeur de cabinet dirige le personnel de cette équipe. Il est appelé à être en contact étroit avec le greffier ou le secrétaire du cabinet pour la gestion des dossiers qui seront soumis pour décision au

Conseil des ministres. Il est entouré d'un noyau de conseillers aux rôles bien précis. Parmi ces rôles, on retrouve le suivi des travaux parlementaires et la liaison avec le caucus ministériel, le suivi des dossiers des ministères en lien avec les grandes missions économiques, sociales, de relations internationales et d'affaires intergouvernementales canadiennes. Certains peuvent agir à titre de conseillers seniors et interviendront dans les dossiers plus complexes ou exigeants. On retrouve aussi un conseiller chargé de veiller aux nominations qui font l'objet d'une recommandation du premier ministre. Un attaché de presse sera chargé des relations avec les médias et un directeur des communications assurera pour sa part la responsabilité de la stratégie de communication du premier ministre et du gouvernement. Enfin, le premier ministre est aussi appuyé par une équipe importante qui voit aux questions administratives et logistiques touchant à la fois sa correspondance ainsi que ses déplacements.

Le directeur de cabinet et les conseillers sont appelés à travailler sur plusieurs plans à la fois : entre eux, à l'interne, pour assurer la cohésion de l'action du premier ministre ; en lien avec les cabinets ministériels, pour assurer la coordination des actions de l'ensemble des ministres avec celles du premier ministre ; à l'occasion avec l'appareil administratif, notamment le Bureau du Conseil privé ou le ministère du Conseil exécutif, pour assurer la prise en compte des aspects plus politiques des dossiers ; enfin, en lien avec les instances du parti politique pour assurer la continuité de l'action partisane, notamment en contexte préélectoral. Blakeney indique pour sa part que son chef de cabinet était son conseiller politique principal et qu'il s'occupait de ses relations avec les ministres, le caucus et le parti (Blakeney et Borins, 1998, p. 103).

2.2. Le dispositif administratif

Les organismes centraux politiques trouvent leurs pendants au plan administratif, ces derniers assurant l'articulation concrète des liens entre l'autorité politique et la haute fonction publique. On ne s'étonnera pas de constater, au vu de notre système politique, les similitudes entre les organes administratifs fédéraux et québécois, quoique leur développement dans le temps diffère généralement.

Ainsi, le Bureau du Conseil privé, qui jouit d'un grand prestige dans la fonction publique, constitue le secrétariat du Conseil des ministres. À Ottawa, il a vu le jour après 1945. Jusqu'alors, il n'y avait pas de consignation des décisions du Conseil, seulement les instructions du premier ministre à la suite des réunions. Le poste de secrétaire du cabinet, qui est devenu par la suite le poste de greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, qui agit comme le sous-ministre du premier ministre, n'est créé qu'en 1940 (Savoie, 1997, p. 63-64). Le greffier agit aussi comme chef de la fonction publique. Le Bureau du Conseil privé a trois types d'activités (Savoie, 1997, p. 65) : conseiller le premier ministre sur les questions relatives à l'appareil gouvernemental, appuyer le Cabinet et ses comités et prodiguer des conseils sur la nomination des cadres supérieurs.

Des secrétariats sont chargés d'assurer le fonctionnement des différents comités ministériels. Ce sont les responsables des secrétariats qui sont en contact avec les divers ministères concernés pour s'assurer que les présentations ou mémoires aux comités ministériels sont conçus en bonne et due forme et que les politiques générales du gouvernement sont bien comprises (Savoie, 1997, p. 65).

Le Bureau du Conseil privé héberge aussi des secrétariats qui assument des fonctions précises et contribuent à assurer son autorité ainsi que celle du Cabinet comme organismes centraux.

Mentionnons à ce chapitre un secrétariat qui assiste le premier ministre aux fins de la nomination des titulaires d'emplois supérieurs, un secrétariat qui s'occupe de sécurité et de renseignement, une dimension qui a pris une grande place avec la montée des tensions internationales, ainsi que des services juridiques, distincts du ministère de la Justice.

Le Bureau du Conseil privé fournit un soutien administratif à des membres du Conseil des ministres qui assument des fonctions ministérielles et parlementaires. On parle ici du leader du gouvernement à la Chambre des communes et du leader du gouvernement au Sénat, des ministres des Affaires intergouvernementales et de la Réforme démocratique.

La situation des affaires intergouvernementales canadiennes mérite qu'on s'y attarde quelque peu. De façon particulière, le rôle des « affaires intergouvernementales » au Bureau du Conseil privé consiste à conseiller à la fois le premier ministre et le ministre des Affaires intergouvernementales « à l'égard des politiques, des communications et des affaires parlementaires touchant les relations fédérales-provinciales-territoriales », comme l'indique le site Internet du Bureau du Conseil privé. Un secrétariat est responsable des affaires intergouvernementales canadiennes et il est dirigé, comme un ministère sectoriel, par un sous-ministre.

Au Québec, le ministère des Affaires intergouvernementales, créé en 1967 et confirmé par une seconde loi en 1974, remplit des fonctions analogues à celles de son vis-à-vis fédéral auprès du premier ministre et du ministre responsable. À ce titre, il assume le rôle d'un organisme de coordination horizontale ; il s'agit du premier ministère du genre (Latouche, 1988, p. 37). À l'époque sous-ministre et par la suite ministre, Claude Morin a voulu que l'équipe demeure petite pour pouvoir être rattachée au ministère du Conseil exécutif, donc proche du premier

ministre. On peut ajouter que sa dissolution en 1984 et l'intégration de ses fonctions au sein d'un Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes rattaché au ministère du Conseil exécutif est venue marquer de façon plus nette la fonction de coordination en ces matières du ministère du premier ministre. Il faut garder à l'esprit que la fonction de coordination ne s'exerce pas que sur de grandes questions politiques ; elle peut aussi s'exercer sur des gestes qui semblent plutôt anodins en apparence. Par exemple, en centralisant la permission d'acheter des billets d'avion pour les fonctionnaires qui doivent aller à l'extérieur du Québec, on contrôle qui peut parler au nom du gouvernement du Québec ailleurs au Canada.

Le modèle d'organisation des affaires intergouvernementales au sein du ministère du premier ministre n'est pas le seul qui ait existé. En effet, en Ontario dans les années 1960 et 1970, les affaires intergouvernementales étaient gérées par le ministère des Finances (Bernier et Facal, 2011). En Saskatchewan, on a aussi déterminé un lien formel entre finances et affaires intergouvernementales dans la foulée de l'accord fédéral-provincial de 1972 qui prévoyait que le ministère des Finances devait approuver tous les arrangements financiers en découlant.

Bien que l'organe administratif responsable des affaires intergouvernementales ne soit pas à proprement parler un organisme central, tant à Ottawa qu'à Québec, il y est néanmoins apparenté, à juste titre, dans plusieurs textes déjà cités portant sur les organismes centraux. Le fait qu'il est structuré comme un ministère au sein du ministère du premier ministre, qu'il est placé sous l'autorité d'un ministre et qu'il assure la coordination dans des dossiers à la fois circonscrits et pouvant affecter l'ensemble de l'action gouvernementale justifie ce choix. Le secrétaire général et greffier du Conseil exécutif

agit comme sous-ministre du premier ministre et dirige le ministère du Conseil exécutif. Bien que les textes officiels ne reconnaissent pas son rôle de chef de la fonction publique, il assume en pratique un rôle comparable, notamment auprès du premier ministre pour la nomination des sous-ministres. Il réunit régulièrement ces derniers afin d'assurer la cohésion de la haute direction des ministères à l'égard des priorités et des politiques dictées par le premier ministre et son gouvernement (Bernier *et al.*, 2005).

Tout comme à Ottawa, différents secrétariats au ministère du Conseil exécutif sont chargés de fournir le soutien administratif permettant aux instances politiques de réaliser leurs mandats. Outre le secrétariat général qui soutient plus directement le fonctionnement du Conseil des ministres, un ou des secrétariats (la formule a varié dans le temps) ont la responsabilité de soutenir les comités ministériels de coordination. Sous l'autorité d'un secrétaire général associé ou d'un secrétaire adjoint, les secrétariats vont produire des analyses servant à l'étude en comités des dossiers soumis pour décision au Conseil des ministres. Ce travail d'analyse implique la vérification de nombreuses exigences législatives, réglementaires et administratives qui doivent être prises en compte. Ces secrétariats ont aussi pour responsabilité de favoriser les arbitrages entre ministères et organismes qui peuvent exprimer des points de vue différents ou divergents au sujet de projets particuliers.

Au moment de son entrée en fonction en septembre 2012, la première ministre Pauline Marois a restructuré bon nombre de comités ministériels et certains secrétariats par rapport à son prédécesseur. Outre le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes (sous la responsabilité d'un ministre délégué), d'autres secrétariats rattachés au ministère du Conseil exécutif ont pour fonction de soutenir

certaines ministres délégués ou responsables ou certains dossiers horizontaux. On pense ici au Secrétariat à la jeunesse (sous la responsabilité de la première ministre), au Secrétariat aux affaires autochtones (ministre délégué), au Secrétariat à la capitale nationale (ministre responsable), au Secrétariat à la région métropolitaine (ministre responsable), au Secrétariat au développement nordique (ministre responsable) ainsi qu'au Secrétariat aux institutions démocratiques et à la participation citoyenne (ministre responsable). Dans ce dernier cas, le ministre est aussi responsable, depuis 1985, de l'application de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

À Québec, contrairement à Ottawa, le personnel politique et administratif chargé de soutenir le leader du gouvernement n'est pas rattaché au ministère du Conseil exécutif, mais plutôt à l'Assemblée nationale. Le Secrétariat à la législation, qui appuie le Comité de législation décrit précédemment, assume aussi un rôle de liaison avec le Bureau du leader aux fins de la coordination des travaux parlementaires en matière de projets de loi ou d'amendements lors de l'étude de ces derniers en commission parlementaire.

D'abord conçu pour regrouper et mieux planifier les dépenses gouvernementales en matière de publicité, le ministère du Conseil exécutif a procédé en 2004 à un renforcement du rôle de coordination du Secrétariat à la communication gouvernementale en lui rattachant administrativement les services de communication des ministères, bien que ces derniers demeurent fonctionnellement en lien avec leurs ministères respectifs.

On retrouve aussi un Secrétariat aux emplois supérieurs, chargé d'épauler le premier ministre afin de procéder aux différentes nominations relevant du Conseil des ministres.

Enfin, tant à Ottawa qu'à Québec, un ministère des Finances vient appuyer les titulaires ministériels. C'est bien sûr le ministre des Finances qui présente le budget annuel dont l'élaboration se fait sous le sceau du secret par les services de son ministère, en étroite collaboration avec le premier ministre – lorsqu'il n'est pas lui-même ministre des Finances – selon un cheminement distinct du processus décisionnel habituel. À l'origine, en 1867, outre la responsabilité de la politique économique de leur gouvernement respectif, ce ministère assumait des fonctions étendues. En effet, c'est ce ministère qui assurait le soutien administratif au Conseil du trésor ou au Conseil de la trésorerie, notamment aux fins du contrôle des dépenses. Le ministère des Finances remplit aussi les fonctions de vérification et de perception des taxes et impôts. En raison de la croissance de la taille de l'État, plusieurs des fonctions du ministère des Finances seront progressivement confiées, d'une part, à des ministères ou à des agences spécialisées sous l'autorité d'un ministre distinct, comme dans le cas du Revenu, ou encore à un officier du Parlement avec la création du poste de Vérificateur général, d'autre part. Ce délestage de fonctions administratives de contrôle n'a en rien diminué l'importance du ministère des Finances dans la conduite de la politique générale du gouvernement. Par ailleurs, on a vu précédemment que le ministère des Finances ontarien a joué un rôle encore plus étendu que les instances comparables au fédéral et dans d'autres provinces. Pour ces raisons à la fois historiques et objectives, le ministère des Finances est généralement considéré dans la littérature canadienne comme l'un des organismes centraux (Bernier et Facal, 2011). Par contre, dans la littérature québécoise, la très rare littérature scientifique sur le sujet ne mentionne que rarement ce ministère comme un organisme central au Québec (Bernier et Facal, 2011, p. 215).

Comme on l'a vu précédemment, le Conseil du trésor se distingue en particulier des autres comités ministériels permanents en ce qu'il n'est pas rattaché administrativement au ministère du Conseil exécutif. C'est le ministère des Finances qui assure à l'origine le soutien de ce comité. C'est en 1960 que l'on constituera le Secrétariat du Conseil du trésor comme organisme indépendant en plus du ministère des Finances (Savoie, 1997, p. 60-61). Ses principales tâches consistent à soutenir le Conseil du trésor dans la préparation annuelle du budget des dépenses et des plans d'immobilisations ainsi que dans l'application des politiques, normes, directives et guides qui encadrent la gestion des ressources financières humaines, matérielles et informationnelles. Il sera appelé à conseiller le Conseil dans le cadre de son processus de décision. Il encadre aussi le processus de négociation des conventions collectives de la fonction publique fédérale.

En lien avec les responsabilités du Trésor en matière de ressources humaines, la plupart des auteurs cités précédemment ajoutent aux organismes centraux fédéraux la Commission de la fonction publique du Canada qui assure, depuis 1918, l'embauche des fonctionnaires fédéraux de manière indépendante.

C'est en 1971, à l'occasion de la réforme administrative et financière évoquée plus tôt, que l'on créera un Secrétariat du Conseil du trésor indépendant pour soutenir administrativement le Conseil du trésor. Le Secrétariat du Conseil du trésor assume des fonctions analogues à celles de son pendant fédéral. En matière de gestion des ressources humaines, ses fonctions sont toutefois plus étendues. En matière d'embauche, notamment, il assume des fonctions qui sont actuellement remplies au gouvernement fédéral par la Commission de la fonction publique du Canada. On a progressivement intégré au Secrétariat du Conseil du trésor des fonctions relevant de la

Commission de la fonction publique, ne lui laissant qu'un rôle de tribunal administratif, du ministère de la Fonction publique, créé en 1969 puis dissous en 1982, ainsi que de l'Office des ressources humaines, lui aussi aboli. Certaines fonctions avaient été confiées, en matière de recrutement, au Centre des services partagés relevant du ministère des Services gouvernementaux, mais celui-ci a aussi été aboli et le Centre a été rapatrié sous la houlette du Secrétariat du Conseil du trésor.

POINTS CLÉS

- > Les organismes centraux sont les composantes politiques et administratives qui ont la responsabilité de définir, de coordonner et de contrôler dans une certaine mesure les politiques centrales du gouvernement.
- > Les organismes centraux doivent être distingués des ministères horizontaux : les premiers déterminent les politiques internes de gestion et sont responsables de la coordination et du contrôle de l'ensemble de l'appareil administratif, tandis que les seconds ont pour fonction de coordonner l'action de l'administration publique vis-à-vis de l'extérieur (autres gouvernements, marchés, population).
- > Sur le plan politique, les organismes centraux incluent généralement le Conseil privé (à Ottawa) ou le Conseil exécutif (à Québec), les comités ministériels, dont le Conseil du trésor, et le Bureau du premier ministre. Sur le plan administratif, on trouve à Ottawa le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du trésor, la Commission de la fonction publique du Canada et le ministère des Finances. À Québec, il s'agit du ministère du Conseil exécutif et de ses secrétariats, le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Finances.

- > La composition du Conseil des ministres se fera en fonction des priorités du premier ministre, des postes à pourvoir, des impératifs de représentation régionale ainsi qu'en considérant les élus disponibles. Il s'agit d'un exercice dont on ne saurait minimiser la complexité.
- > En plus de l'intérêt pour un premier ministre de contrôler directement certains leviers de son gouvernement en dirigeant lui-même certains ministères, le fait que les textes constitutionnels ne font pas mention de son rôle peut expliquer en partie la pratique du cumul des fonctions, qui n'a cours aujourd'hui que de manière exceptionnelle.
- > Pour faciliter et améliorer le travail du Conseil des ministres, on a créé des comités ministériels, dont le nombre et la spécialisation ont varié, qui procèdent à l'étude des dossiers avant qu'une décision ne soit rendue par le Cabinet, et qui cherchent à assurer la coordination et la cohérence des politiques gouvernementales.
- > Avec le développement des structures de l'État et la complexification des enjeux, les premiers ministres se sont entourés d'un groupe de personnes extérieures à la fonction publique (le Bureau du premier ministre à Ottawa, le Cabinet du premier ministre à Québec) pour les épauler sur des questions politiques (partisanes), coordonner les actions de son gouvernement, faire le pont entre l'administratif et le politique ainsi qu'entre, d'un côté, le gouvernement et, de l'autre, le caucus et le parti.
- > Les organismes centraux administratifs assurent pour leur part la réalisation et la coordination de l'ordre du jour gouvernemental au sein de l'administration publique.

3. L'INSTITUTIONNALISATION DU CABINET

Une attention particulière doit être accordée, dans le cadre d'une discussion sur les organismes centraux, à un thème significatif dans la littérature canadienne en administration publique, soit l'évolution du rôle du premier ministre en rapport avec les prérogatives de l'exécutif.

H.D. Munroe (2011, p. 532) rappelle que le thème du premier ministre comme « dictateur élu » occupe une place récurrente dans la littérature savante, mais que l'ensemble des travaux apparaît plus nuancé et que, surtout, les auteurs intéressés par ces questions sont loin d'être unanimes. Elle mentionne notamment, à une extrémité du spectre, Savoie (1999, 2008) qui utilise l'expression « *court government* » pour illustrer le phénomène de concentration du pouvoir par le premier ministre et son entourage immédiat au détriment des autres instances, en particulier le Conseil des ministres lui-même ; phénomène qui aurait été cristallisé sous Pierre Elliott Trudeau. À l'autre extrémité, Munroe évoque Peter Aucoin (1988) qui voit plutôt dans le style personnel de gestion des différents premiers ministres une explication aux variations de structures et de fonctionnement. Une approche reprise par Vincent Lemieux (1997, p. 286). Par ailleurs, Blakeney et Borins (1998) soulignent aussi que les structures institutionnelles dépendent souvent des forces et des faiblesses des ministres que l'on peut nommer. Munroe cite aussi Bakvis (2001) qui croit qu'on tend à surestimer les pouvoirs autocratiques du premier ministre et à sous-estimer les contreponds inhérents à notre système fédéral.

Ce débat sur la nature et le degré de centralisation du pouvoir autour du premier ministre a suscité d'autres réflexions. En s'appuyant sur

les travaux de Stephen Dupré qui ont fait école au Canada, Dunn (2010) suppose que le Conseil des ministres fédéral a connu quatre phases distinctes :

1. Le *Cabinet traditionnel* : avant que l'État administratif soit développé, alors que les relations fédérales-provinciales étaient minimalistes, il articulait les demandes régionales et distribuait le patronage (1867-1920) ;
2. Le *Cabinet ministériel* : les ministres sont relativement autonomes à une époque où le secteur public est en plein développement. En anglais on parle aussi de « *unaided cabinet* » alors que le Conseil des ministres n'est pas aidé par des comités, mais que les organismes centraux existent déjà (1920-1960) ;
3. Le *Cabinet institutionnalisé* : celui-ci a divers comités ministériels pour l'appuyer et la solidarité ministérielle devient plus importante alors que plusieurs dossiers concernent plus d'un ministère. Le rôle des agences centrales est renforcé alors qu'elles peuvent désormais développer leurs propres analyses de certains dossiers en ajout à celle du ministre responsable (1960-1990).
4. Le *Cabinet dé-institutionnalisé* ou centré sur le premier ministre : à partir du milieu des années 1980, on a eu tendance à vouloir alléger le système du Conseil des ministres. On a simplifié le système des comités et donné plus d'autonomie aux ministères pour un certain nombre de dossiers. Les organismes centraux ne sont plus de simples coordonnateurs, mais gèrent eux-mêmes un certain nombre de dossiers pour le premier ministre. Dunn fait aussi le lien avec le jeu médiatique plus centré sur le premier ministre qui a aussi changé le rôle de la fonction publique.

Luc Bernier *et al.* (2005) ont voulu vérifier la thèse de la centralisation du pouvoir en testant le modèle Dupré-Dunn-Savoie. Différents

scénarios sont apparus d'une province à l'autre. Toutes ne sont pas rendues à cette dernière phase du Cabinet centré sur le premier ministre. L'explication de Savoie semble plausible lorsque le premier ministre occupe une position stable ou est en fonction pour une longue période comme ce fut le cas pour Jean Chrétien qui a été dix ans au pouvoir malgré une contestation interne menée par son propre ministre des Finances. Mais cette explication peut-elle être généralisée ? Qu'en est-il au Québec à la même période ? Plusieurs premiers ministres se sont succédé. Il y a eu de 1993 à 2003 un Robert Bourassa gravement malade en fin de mandat (1985-1993), puis Daniel Johnson fils (1994), Jacques Parizeau (1994-1996), Lucien Bouchard (1996-2000) et Bernard Landry (2001-2003) avant que Jean Charest soit élu en 2003. Et qu'en est-il ailleurs dans la fédération ? Au Nouveau-Brunswick, des ministres importants contrebalancent le pouvoir du premier ministre. À l'Île-du-Prince-Édouard comme à Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse, il y a encore un cabinet institutionnalisé. On constate au moment de cette étude que trois provinces correspondent à la thèse de Dupré-Dunn-Savoie : l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique (Bernier *et al.*, 2005).

Si, sur une longue période, il y a en effet centralisation du pouvoir, les variations semblent trop importantes et les causes trop nombreuses pour conclure, comme le fait Savoie, à l'apparition spontanée d'un « gouvernement de cour » comme stade de développement inhérent à notre système politique. On peut retenir que le pouvoir des premiers ministres dépend notamment de la solidité des résultats électoraux, de leur propre position au sein de leur parti, de leur style de gestion, des enjeux auxquels leur gouvernement est confronté ainsi que du développement des organismes centraux. Il faut aussi voir comment le

partage accru des responsabilités entre plusieurs ministres et les interactions de ces derniers au sein des comités ministériels – en quelque sorte des « mini »-conseils des ministres – viennent faire contrepoids au premier ministre et au Cabinet lui-même. White (2005, p. 6) souligne par ailleurs que juger un Cabinet et son caractère démocratique à partir des seuls mécanismes de prise de décision constitue peut-être une approche trop restreinte, car elle ne prend pas en compte la complexité et l'étendue de la problématique.

Quoi qu'il en soit, on peut conclure de ces travaux qu'il est possible que la centralisation ait eu pour effet, entre autres, de diminuer le pouvoir des sous-ministres dans les ministères vis-à-vis de leurs équivalents dans les organismes centraux. On a pu aussi observer que l'autonomie de l'exécutif avait clairement augmenté au fil du temps ainsi que la capacité et l'indépendance du Bureau du premier ministre par rapport aux autres organismes centraux. Quant à savoir si l'évolution de la **gouvernance** de notre système politique évoluera inexorablement vers un *one man* ou *one woman show*, le jury délibère.

POINTS CLÉS

- > Si le thème du premier ministre comme « monarque élu » est récurrent dans la littérature savante, par contre, dans l'ensemble, les travaux apparaissent plus nuancés et les auteurs intéressés par ces questions sont loin d'être unanimes sur l'ampleur des pouvoirs du premier ministre et de ses limites.
- > Sur une longue période, il y a centralisation du pouvoir autour de la personne du premier ministre, mais les variations semblent trop importantes et les causes trop nombreuses pour conclure à l'apparition spontanée d'un « gouvernement de cour » comme

stade de développement inhérent à notre système politique.

CONCLUSION : QUELQUES PISTES DE RÉFLEXION

Nous avons vu précédemment que les organismes centraux, tant à Ottawa qu'à Québec ainsi que dans les autres provinces canadiennes, ont connu des changements significatifs avec le temps. On a pu observer aussi que ces changements peuvent être très différents même s'ils s'inscrivent dans le même système parlementaire d'origine britannique que les institutions fédérales et provinciales ont en commun. De plus, ces changements peuvent survenir à des rythmes différents. En effet, plusieurs organismes centraux se sont développés au fédéral beaucoup plus tôt que dans certaines provinces, en fonction des besoins et des réalités propres à chaque gouvernement.

La situation que nous connaissons au Canada et au Québec n'est pas unique, loin de là. On peut comprendre de l'étude de Peter Hennessy (1989) sur le pouvoir exécutif en Grande-Bretagne qu'un système de gouvernement est un mélange d'histoire, de culture politique et d'un long apprentissage de son fonctionnement. Même si ses grandes caractéristiques demeurent, le système parlementaire britannique a connu des évolutions fort différentes, que ce soit dans son berceau originel, au Canada, en Australie ou en Nouvelle-Zélande, où il a été implanté à différentes époques avec des caractéristiques passablement variées. Bernard (1987, p. 16) ne manque d'ailleurs pas de souligner la grande « flexibilité » de ce système. Par ailleurs, alors que plusieurs de nos institutions et organismes politiques québécois semblent plutôt récents par rapport au fédéral notamment, ils

plongent leurs racines dans un système parlementaire implanté ici depuis les premières élections de 1792, suivant l'Acte constitutionnel de 1791, et qui fait du Québec l'une des plus vieilles démocraties parlementaires.

Nous pouvons donc envisager, considérant ce qui précède, que les organismes centraux continueront à connaître des changements à plus ou moins long terme. Sommes-nous en mesure d'esquisser, même très sommairement, quelle serait la nature de ces changements et sous l'influence de quels facteurs?

Plusieurs des auteurs cités n'ont pas manqué de souligner que plusieurs changements survenus découlent de, ou sont suscités par, l'accroissement de la complexité à la fois des institutions et de leur fonctionnement, mais aussi des enjeux eux-mêmes. L'émergence de politiques, de lois ou d'organismes à vocation horizontale illustre en partie ce phénomène. Par exemple, au Québec, la *Loi sur le développement durable* demande à l'ensemble des organismes publics de prendre en compte les 16 principes définis dans la loi, mais aussi les orientations et les priorités définies par le gouvernement afin d'élaborer un plan de développement durable. Dans le rapport pour l'année 2009-2010 du Vérificateur général du Québec (2010), le Commissaire au développement durable exprimait des craintes voulant que le Conseil des ministres ne disposait peut-être pas de toutes les informations nécessaires pour prendre pleinement en considération les enjeux démographiques – l'un des principes de la loi. Le ministère du Conseil exécutif a indiqué avoir amorcé une révision de certaines de ses façons de faire à ce sujet. Mais, déjà, l'analyse des projets soumis pour décision au Conseil des ministres demande, entre autres, la prise en compte des conséquences possibles du projet sur les jeunes, les régions, la santé publique, la pauvreté, les affaires intergouvernementales, sans compter les aspects

législatifs, réglementaires ou budgétaires, tout en soupesant les différentes options possibles en fonction des avantages et des inconvénients. Inévitablement, la prise en considération de ces multiples facteurs se heurte à des contraintes de temps, de disponibilité d'informations et de ressources, sans compter les enjeux partisans traités dans d'autres chapitres.

Dans un autre ordre d'idées, les attentes en matière de transparence, d'information du public, voire de participation citoyenne à l'élaboration des politiques s'accroissent, alimentées, entre autres, par les nouvelles technologies et les perspectives du « gouvernement ouvert » (Borins *et al.*, 2007). Par ailleurs, l'épisode de confrontation – qui a largement défrayé la manchette – entre le directeur parlementaire du budget à Ottawa et le gouvernement Harper, au sujet de la transmission par les ministères des informations demandées sur les mesures de compressions budgétaires en 2012-2013, est-il précurseur d'une augmentation des tensions entre les pouvoirs législatif et exécutif?

On peut aussi considérer que le contexte de restrictions budgétaires qui prévaut depuis près de trente ans vient exacerber les pressions sur les organismes centraux pour qu'ils assurent une meilleure cohérence dans l'analyse des problèmes et la coordination de la mise en œuvre des décisions gouvernementales. En ce sens, les arbitrages entre les différentes priorités deviennent aussi plus complexes.

Enfin, puisque les politiciens et les fonctionnaires doivent collaborer étroitement dans la gestion des affaires publiques, que sait-on aujourd'hui de leurs attentes et de leurs perceptions respectives? Sont-ils en mesure de travailler harmonieusement comme le présume notre système, affichent-ils des écarts de valeurs et de préoccupations qui pourraient soulever des difficultés? Joel Aberbach *et al.* (1981) avaient mesuré l'écart ou la proximité entre les

politiciens et les fonctionnaires en étudiant la Suède, les Pays-Bas, la France, l'Italie, l'Allemagne, le Royaume-Uni et les États-Unis. Selon eux, dans le système américain qui est né de la Révolution de 1776, les Pères fondateurs ont voulu établir une distinction plus claire entre le législatif et l'exécutif, se méfiant au départ de ce dernier. L'exercice des mêmes pouvoirs comporte dans des démocraties fonctionnelles d'importantes variations. Par ailleurs, le grand nombre de nominations partisans au sommet de l'administration américaine fait que les titulaires de ces charges voient beaucoup moins leur rôle comme celui de techniciens ainsi que leurs homologues européens comme Aberbach et ses collègues (1981) l'écrivaient. Le portrait de complémentarité entre politiciens et fonctionnaires d'il y a trente ans que nous avons cité a pu vieillir, étude que nous citons parce que non reprise depuis. Il serait intéressant de pouvoir le refaire dans notre contexte qui n'était pas dans l'étude. D'un côté, l'écart a pu se creuser depuis, alors que de nombreux politiciens ont été élus en promettant de réduire le pouvoir des

fonctionnaires et de réduire la taille de l'État, de l'autre, Martin Lodge et Kai Wegrich (2012) observent qu'il y aurait aujourd'hui une plus grande importance du politique dans l'administration et un plus grand sens de l'administration au sein du politique, ce qui pourrait faire émerger d'autres constats.

Nous mentionnons ces quelques pistes parce qu'elles démontrent que les institutions politiques peuvent être changées, mais aussi que la réussite ou les défaillances des systèmes gouvernementaux tiennent au fait qu'ils parviennent ou non à trouver un équilibre entre le politique et l'administratif, équilibre qui est susceptible de varier au fil du temps. Savoie (2008), comme d'autres, a jugé que le système tel qu'il avait été développé ne pouvait plus continuer. Pourtant, jusqu'à présent, les gouvernements ont trouvé des ajustements qui permettent de fonctionner. L'avenir nous dira si ces changements consisteront en de nouvelles façons de faire ou s'ils déboucheront sur des transformations substantielles, voire sur la mise sur pied de nouveaux organismes centraux.

QUESTIONS

1. Si vous deveniez premier ministre, comment souhaiteriez-vous structurer les organismes centraux ?
2. Si une étude analogue à celle d'Aberbach et ses collègues pouvait être réalisée en prenant en compte notre contexte politique et administratif, quelles conclusions pourraient émerger, selon vous, au sujet des attentes respectives des politiciens et des fonctionnaires ? Seraient-elles comparables ou divergentes ?
3. Partagez-vous le constat voulant que les enjeux et le fonctionnement des institutions soient de plus en plus complexes ? Diriez-vous que les organismes centraux sont outillés pour y faire face de manière satisfaisante ?
4. Selon vous, quels autres facteurs ou enjeux sont susceptibles d'entraîner des changements au fonctionnement des organismes centraux existants ou de favoriser la création de nouveaux organismes centraux au cours des prochaines années ?

LECTURES SUGGÉRÉES

- Bernier, L., K. Brownsey et M. Howlett (dir.) (2005). *Executive Styles in Canada: Cabinet Structures and Leadership Practices in Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press.
- Blakeney, A. et S. Borins (1998). *Political Management in Canada*, 2^e éd., Toronto, University of Toronto Press.
- Dunn, C. (2010). « The central executive in Canadian government: Searching for the Holy Grail », dans C. Dunn (dir.), *The Handbook of Canadian Public Administration*, 2^e éd., Don Mills, Oxford University Press, p. 85-105.
- Gow, J.I., M. Barrette, S. Dion et M. Fortman (1993). *Introduction à l'administration publique*, Boucherville, Gaëtan Morin.
- Munroe, H.D. (2011). « Style within the center: Pierre Trudeau, the War Measures Act, and the nature of prime ministerial power », *Administration publique du Canada*, vol. 54, n° 4, p. 531-549.
- Savoie, D. (1999). *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, Toronto University Press.
- White, G. (2005). *Cabinets and First Ministers*, Vancouver, University of British Columbia Press.

SITES INTERNET

OTTAWA

LE GOUVERNEMENT DU CANADA,	< http://www.canada.gc.ca/accueil.html >.
LE PREMIER MINISTRE DU CANADA,	< http://www.pm.gc.ca/fra/index.asp >.
LE BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ,	< http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra >.
LE SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA,	< http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/index-fra.asp >.
LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA,	< http://www.psc-cfp.gc.ca/index-fra.htm >.
LE MINISTÈRE DES FINANCES CANADA,	< http://www.fin.gc.ca/fin-fra.asp >.

QUÉBEC

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC,	< http://www.gouv.qc.ca/portail/quebec/pgs/commun/ >.
LA PREMIÈRE MINISTRE DU QUÉBEC,	< http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca >.
LE MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF,	< http://www.mce.gouv.qc.ca/index.htm >.
LE SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR,	< http://www.tresor.gouv.qc.ca >.
LE MINISTÈRE DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE,	< http://www.economie.gouv.qc.ca/accueil/ >.

AUTRE

INSTITUT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA,	< http://www.iapc.ca >.
-

GLOSSAIRE

COMITÉ MINISTÉRIEL : Comité composé de ministres responsables d'assurer la coordination de l'action gouvernementale dans des secteurs d'activité ou des domaines particuliers et chargés de recommander ou d'approuver des dossiers soumis pour décision par le Conseil des ministres.

CONSEIL DU TRÉSOR : Comité ministériel constitué par voie législative doté de pouvoirs d'approbation et de décision propres à certains secteurs d'activité ou domaines particuliers.

GOVERNANCE : Dans sa définition la plus simple, la gouvernance désigne l'art de gouverner. Dans le contexte politique contemporain de remise en cause de la légitimité de l'État, la gouvernance revêt une dimension plus large que les mécanismes formels de décision. La gouvernance s'entend alors des liens formels et informels entre l'État, ses composantes et les parties prenantes de la société civile.

INSTITUTIONNALISATION DU CABINET : Processus conduisant à une phase avancée de développement du fonctionnement du Cabinet (Conseil des ministres à Québec) marquée notamment par un rôle accru des organismes centraux en matière de coordination de l'activité gouvernementale et d'un renforcement de l'autorité du premier ministre.

MINISTÈRE « HORIZONTAL » : Administration dirigée par un ministre qui dispose de l'autorité de coordonner l'activité de l'ensemble des ministères et des organismes gouvernementaux dans un domaine particulier.

MINISTÈRE « VERTICAL » OU « SECTORIEL » : Administration dirigée par un ministre chargé d'exercer son autorité dans un secteur d'activité à l'exclusion de tout autre.

ORGANISMES CENTRAUX : Ensemble des organes politiques et des entités administratives de l'État responsables de déterminer les priorités et chargés de la coordination et du contrôle de l'activité gouvernementale.

SÉPARATION DES POUVOIRS : Principe de droit constitutionnel ou théorie politique qui veut, selon la conception classique inspirée de Locke et de Montesquieu, que dans une société de droits, pour éviter des abus portant atteinte à la liberté des citoyens, le pouvoir de faire des lois (pouvoir législatif), le pouvoir de les mettre en œuvre (pouvoir exécutif) et celui de trancher les litiges en découlant (pouvoir judiciaire) ne peuvent être sous la responsabilité d'une même personne. En pratique, le degré de séparation des pouvoirs pourra varier, notamment en fonction du régime politique.

BIBLIOGRAPHIE

- Aberbach, J.D., R.D. Putnam et B.A. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press.
- Aucoin, P. (1988). « The machinery of government: From Trudeau's rational management to Mulroney's brokerage politics », dans L.A. Pal et D. Taras (dir.), *Prime Ministers and Premiers: Political Leadership and Public Policy in Canada*, Toronto, Prentice-Hall.
- Bakvis, H. (2001). « Prime minister and cabinet in Canada: An autocracy in need of reform? ». *Journal of Canadian Studies*, vol. 35, n° 2, p. 60-79.
- Bergeron, G. (1993). *L'État en fonctionnement*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Bernard, L. (1987). *Réflexions sur l'art de gouverner*, Montréal, Québec Amérique.
- Bernier, L., K. Brownsey et M. Howlett (dir.) (2005). *Executive Styles in Canada: Cabinet Structures and Leadership Practices in Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press.
- Bernier, L. et J. Facal (2011). « The Ontario Ministry of Finance as an exception in Canadian public administration », dans P. Dutil (dir.), *The Guardian: Perspectives on the Ministry of Finance of Ontario*, Toronto, University of Toronto Press.
- Bernier, L. et S. Gagnon (2010). « Restructurer peu, restructurer mieux : leçons d'expériences ministérielles récentes au Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 53, n° 1, p. 21-46.
- Bernier, L. et T. Hafsi (2007). « The changing nature of public entrepreneurship », *Public Administration Review*, vol. 67, n° 3, p. 488-503.
- Blakeney, A. et S. Borins (1998). *Political Management in Canada*, 2^e éd., Toronto, University of Toronto Press.
- Borins, S., K. Kernaghan, D. Brown, N. Bontis, Perri 6 et F. Thompson (2007). *Digital State at the Leading Edge*, Toronto, University of Toronto Press.
- Bourgault, J., S. Dion et J.I. Gow (1994). « L'évolution du rôle des organismes centraux des gouvernements du Québec, 1960-1994 », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 1, Montréal, Québec Amérique, p. 219-241.
- Bourgon, J. (2011). *A New Synthesis of Public Administration: Serving the 21st Century*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Campbell, C. et G.J. Szabowski (1979). *The Superbureaucrats: Structure and Behavior in Central Agencies*, Toronto, Macmillan.
- Dunn, C. (2010). « The central executive in Canadian government: Searching for the Holy Grail », dans C. Dunn (dir.), *The Handbook of Canadian Public Administration*, 2^e éd., Don Mills, Oxford University Press.
- Dussault, R. et L. Borgeat (1984). *Traité de droit administratif*, Tome I, 2^e éd., Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Garneau, R. (1971). « La réforme de l'administration financière au Québec », *Administration publique du Canada*, vol. 14, n° 2, p. 256-270.
- Gélinas, A. (1975). *Les organismes autonomes et centraux de l'administration québécoise*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Gélinas, A. (2003). *L'administration centrale et le cadre de gestion*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Gow, J.I., M. Barrette, S. Dion et M. Fortman (1993). *Introduction à l'administration publique*, Boucherville, Gaëtan Morin.
- Hennessy, P. (1989). *Whitehall*, New York, Free Press.
- Inwood, G.J. (2009). *Understanding Canadian Public Administration*, 3^e éd., Scarborough, Prentice Hall.
- Latouche, D. (1988). « State building and foreign policy at the subnational level », dans I. Duchacek, D. Latouche et G. Stevenson (dir.), *Perforated Sovereignties and International Relations*, New York, Greenwood Press.
- Lemieux, V. (1997). « Le gouvernement du Québec, son Conseil exécutif et la production de politiques publiques », dans J. Bourgault, M. Demers et C. Williams (dir.), *Administration publique et management public : expériences canadiennes*, Québec, Publications du Québec, p. 277-287.
- Lévesque, R. (1986). *Attendez que je me rappelle*, Montréal, Québec Amérique.

- Lodge, M. et K. Wegrich (2012). *Executive Politics in Times of Crisis*, New York, Palgrave Macmillan.
- Morin, C. (1984). « La décision politique », dans A. Riverin (dir.), *Le management des affaires publiques*, Boucherville, Gaëtan Morin, p. 305-325.
- Morin, C. (1992). « L'interaction politiciens-administrateurs », dans R. Parenteau (dir.), *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 251-271.
- Munroe, H.D. (2011). « Style within the center: Pierre Trudeau, the *War Measures Act*, and the nature of prime ministerial power », *Administration publique du Canada*, vol. 54, n° 4, p. 531-549.
- Ryan, C. (1990). *La collaboration entre élus et fonctionnaires*, Allocution du ministre des Affaires municipales et ministre de la Sécurité publique à l'occasion de la remise des Prix d'excellence de l'administration publique, le 23 octobre.
- Savoie, D. (1997). « Le rôle des organismes centraux au sein du gouvernement du Canada », dans J. Bourgault, M. Demers et C. Williams (dir.), *Administration publique et management public : expériences canadiennes*, Québec, Les Publications du Québec, p. 59-69.
- Savoie, D. (1999). *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, Toronto University Press.
- Savoie, D. (2008). *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*, Toronto, University of Toronto Press.
- Vérificateur général du Québec (2010). « Changements démographiques, volet cadre de gestion et cohérence gouvernementale », dans *Rapport du Commissaire au développement durable – Rapport du Vérificateur général du Québec pour l'année 2009-2010*.
- White, G. (2005). *Cabinets and First Ministers*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Wolfe, D. (1989) « The Canadian state in comparative perspective », *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, vol. 26, n° 1, p. 95-126.

CHAPITRE 10

L'ADMINISTRATION PUBLIQUE CANADIENNE ET QUÉBÉCOISE¹

Jacques Bourgault

Par *administration² publique* nous entendons, aux fins de ce chapitre, les institutions et les structures gouvernementales et administratives, leurs rôles et leurs pouvoirs, les processus qui les animent et les relient ainsi que les personnels qui les habitent. Afin d'éviter les doublons avec d'autres sections de l'ouvrage, ce chapitre n'abordera pas les sujets des sociétés d'État, des relations fédérales-provinciales ni des politiques de l'immigration.

Mais qu'est-ce que l'administration publique ? Il s'agit d'abord de l'instrument utilisé par le gouvernement afin de contribuer à préparer et mettre en œuvre les politiques publiques programmes et décisions (Peters et Pierre,

2003, p. 3 ; Kernaghan et Siegel, 1999, p. 5-6). Plus globalement, elle participe, à un niveau instrumental, à la mission de l'État dans la poursuite de l'intérêt général (Simard et Bernier, 1992, p. 14-15 ; Goodnow, 2003, p. 22). Ceci ne lui confère pas en général un statut indépendant, supérieur ou situé à part de l'autorité démocratique, bien que certains auteurs, tel Lorne Sossin (2006), tentent de faire reconnaître un tel statut pour certains objets comme la nomination, la fin de mandat et l'influence des hauts **fonctionnaires**. Elle dispose de moyens puissants pour réaliser sa mission de soutien au Conseil des ministres, comme des ressources humaines, informationnelles et d'expertise ainsi que des pouvoirs et prérogatives dont ne bénéficient pas les particuliers soumis à son autorité (Simard et Bernier, 1992, p. 14-15 ; Kernaghan et Siegel, 1999, p. 5-6). Pour Jean Mercier (2002, p. 15), l'administration publique détient une influence certaine sur la vie de la société et souvent sur

1. Remerciements à Azadeh Lessard, étudiante de l'ÉNAP, pour son aide à la recherche.

2. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

la vie politique à cause de sa position dans le processus de préparation et d'exécution des politiques.

Aux fins de cet exposé, l'administration publique inclut le terme fonction publique dans son ensemble. Ce terme commun, dans son sens générique, réfère à l'ensemble des employés de l'État, quel que soit leur rattachement juridique (y compris, par exemple, les personnels des sociétés d'État et des hôpitaux). Une approche juridique en restreint la portée aux employés désignés par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* au fédéral et par la *Loi sur la fonction publique* au Québec.

1. UN BREF HISTORIQUE

1.1. Aux origines

En 1627, le roi Louis XIII attribue pour la Nouvelle-France une charte au nom de la Compagnie des Cent-Associés (aussi appelée Compagnie de la Nouvelle-France), qui avait pour mission d'administrer et de peupler le territoire de la nouvelle colonie. Il s'agit de créer une structure administrative de soutien à la politique mercantiliste de la France (Dickinson et Young, 2009, p. 52). Cette structure coloniale présente plusieurs niveaux de pouvoirs qui, reflétant les luttes dans la métropole, se superposent et parfois s'opposent.

Dans cette structure administrative, le gouverneur général est le représentant du roi dans la colonie. Il agit comme chef militaire de Nouvelle-France, représentant diplomatique ainsi que responsable des relations avec les Autochtones. Les lieutenants du roi l'assistent dans ses tâches. L'intendant est théoriquement sous les ordres du gouverneur général. Cependant, en pratique, il possède une large autonomie, dépassant même en influence les champs de compétence du gouverneur général.

Il agit comme directeur du domaine du roi, administre les finances, la justice, la police et la marine intérieure. Divers fonctionnaires l'assistent : le directeur du domaine du roi administre les terres, le grand voyer gère et administre les infrastructures et le capitaine du port s'occupe du commerce maritime (Dickinson et Young, 2009, p. 55). Pour sa part, l'évêque se consacre de la vie spirituelle ainsi qu'aux ordres religieux. Il supervise le clergé et administre les principales activités institutionnelles : conversions des Amérindiens, éducation et soins en matière de santé. Un Conseil souverain fait office de parlement et de conseil exécutif. Il joue aussi le rôle de cour d'appel et enregistre les édits royaux (étape essentielle à leur mise en application). Le gouverneur général, l'intendant et l'évêque sont les principaux membres du Conseil souverain, les cinq autres membres sont nommés par ces derniers (Vachon, 1970). Les membres de ce conseil supervisent les divers gouvernements qui se répartissent sur le territoire de la Nouvelle-France dans les villes de Montréal et de Trois-Rivières ainsi que dans la région de la Louisiane et de l'Acadie.

Des gouverneurs désignés par le gouverneur général, assistés par un lieutenant du roi, gèrent ces administrations locales, mais l'intendant y délègue lui aussi des représentants (Trudel, 1968, p. 168). La complexité de cette structure composée de plusieurs lieux d'autorité, dont les prérogatives se chevauchent, cause parfois des conflits dans la gestion de la colonie. Les jeux d'influence et les intrigues à la Cour trouvent parfois des répercussions dans la colonie. Par exemple, le gouverneur général ne peut lancer une action militaire ou construire des infrastructures de défense sans passer par l'intendant qui contrôle les finances de la colonie (Dickinson et Young, 2009, p. 53).

Les politiques concernant la colonie sont dictées par le Secrétaire d'État qui réside à Paris.

Celui-ci envoie par mer ses ordres au gouverneur général et à l'intendant qui, à leur tour, l'informent des problèmes de la Nouvelle-France. La métropole demeure mal informée des réalités du terrain et élabore des politiques inapplicables dans la colonie, car les communications ne sont possibles que durant les mois d'été (Dickinson et Young, 2009, p. 53). Les administrateurs de la Nouvelle-France doivent continuellement retarder l'application d'une politique le temps de convaincre la métropole de modifier ses ordres royaux.

Lorsque le roi dissout autoritairement la Compagnie des Cent-Associés en 1663 pour la remplacer par la Compagnie des Indes occidentales (1664-1674), cela cause de sérieux différends entre le roi, la compagnie et les religieux (Vachon, 1970). Durant cette période, le roi tente de reprendre les prérogatives qu'il a cédées à la compagnie, entraînant la colonie dans une double direction incohérente émanant de la métropole : le Secrétaire d'État à la marine et la Compagnie des Indes occidentales. Ils donnent, par exemple, des ordres contraires au sujet de la réglementation de la traite des fourrures et du commerce (Vachon, 1970). De 1674 à 1760, la colonie passe sous administration royale jusqu'à la Conquête. Les tensions entre les représentants du roi et les religieux découlent d'une lutte de pouvoir concernant principalement la vente d'eau-de-vie aux Autochtones, le montant de la dîme ainsi que sur des sujets de préséance dans les tribunaux officiels. Ces luttes ont même paralysé le Conseil souverain de 1665 à 1667.

La Conquête entraîne une fuite de l'élite française vers sa métropole. Les Britanniques garantissent à court terme les biens, les terres et la sécurité aux colons français lors de la capitulation et leur donnent dix-huit mois pour rentrer en France. L'exode s'explique notamment par la mise en place d'une conditionnalité pour entrer dans l'administration britannique : le serment du

Test (en vigueur jusqu'en 1774) pratiqué depuis 1673 en Grande-Bretagne. L'importante immigration de commerçants britanniques et de loyalistes fidèles à la couronne après l'Indépendance des treize colonies américaines en 1776 donne un essor économique important au territoire. Néanmoins, la société canadienne-française développe sa culture politique ainsi que ses institutions administratives. Grandement influencées par la tradition française et britannique, ces institutions seront le fondement de la société québécoise d'aujourd'hui.

1.2. Le régime britannique

L'administration sous le régime britannique prend la forme, à compter du début du XIX^e siècle, d'une « monarchie pionnière » (Nelles, 1974). La métropole intervient par une multitude de lois pour mettre en chantier des infrastructures (réseaux ferroviaires et fluviaux) afin de stimuler le développement économique et dynamiser la colonisation.

Durant la période du Haut et du Bas-Canada (1791-1840), les colonies possèdent une Assemblée législative élue, mais aussi un Conseil législatif et un Conseil exécutif nommés par le gouverneur. Ces années sont caractérisées par un rôle important de l'État, mais il n'y a pas de véritable système de gestion efficace en place. On note la suprématie de la noblesse au détriment du peuple (bourgeoisies francophone et anglophone) pour les postes importants et une absence d'exercice réel de la puissance publique dans les campagnes. Ceci explique en partie les rébellions des années 1837 et 1838 dans les colonies : les élus locaux désirent obtenir le pouvoir de désigner plusieurs titulaires des postes de l'administration, de la milice et de la magistrature (Dickinson et Young, 2009, p. 137).

Après la défaite des rebelles, Londres mandate lord Durham comme gouverneur en chef de l'Amérique du Nord britannique et dirigeant d'un gouvernement martial de 1838 à 1840 afin de mettre de l'ordre dans les colonies. Durham doit aussi enquêter sur les causes des événements et mettre en place une « gestion saine et efficace ». Son *Rapport sur les affaires d'Amérique du Nord britannique* jette les bases des institutions administratives et politiques qui priment encore aujourd'hui. Dans beaucoup de domaines, des administrations étatiques sont créées : l'hygiène, la paix sociale (institution d'encadrement, formation de la police) ; la propriété foncière (abolition du régime seigneurial, mise en place d'une réforme de la propriété foncière) ; l'éducation, par la création de commissions scolaires (manuel uniforme, accréditation des enseignants, inspection des écoles). Durham est le premier à choisir ses administrateurs en fonction de leur formation. Selon Ralph Heintzman, Charles Poulett Thompson, le premier gouverneur sous l'Acte d'Union, élabore dès 1840 les bases du Cabinet (Conseil des ministres) responsable devant l'Assemblée. Son successeur consacre la formule en 1848 (Heintzman, 1997).

Le rapport Norhtcote-Trevelyan, déposé en 1857, inspire la mise en place d'une loi sur le service civique (avec la Commission d'examen du service public). Néanmoins, il y a beaucoup de favoritisme dans l'attribution des postes. Bien qu'attribuées en fonction des allégeances politiques, les charges peuvent être reconduites à vie, ce qui contribue à institutionnaliser une administration stable et professionnelle (Heintzman, 1997).

1.3. La période après Confédération

Le socle institutionnel pour la pérennité des institutions canadiennes est en place avant

même l'Acte d'Amérique du Nord britannique de 1867. Les institutions administratives se raffineront au fil des années. L'administration publique croît avec la crise économique de 1929, l'après-guerre et le développement de l'État-providence, mais ses fondements sont en place dès le début du xx^e siècle. Au Canada, les problèmes de **patronage** mènent à la création de la Commission de la fonction publique en 1908, mais surtout à sa réorientation en 1918. Il faut noter la montée en puissance du Bureau du Conseil privé surtout après 1968 et les initiatives continues de rationalisation et de modernisation depuis 1988. L'histoire de cette évolution des institutions administratives québécoises a été présentée de manière exhaustive et magistrale par James Iain Gow dans *Histoire de l'administration québécoise* (1986)³.

Le tableau 10.1 montre, grâce à la recherche colossale de Gow (1986), l'évolution de l'organisation et du rôle de l'État québécois dont l'interventionnisme s'accélère au fil du xx^e siècle et qui raffine ses instruments d'intervention. À ces égards, cet État se compare bien à l'administration fédérale d'après-guerre, à celle de l'Ontario ou encore à celle des grands pays industrialisés, comme le rappelait Roch Bolduc (2012), un grand mandarin de la Révolution tranquille.

Notre observation de l'évolution de l'État québécois contemporain permet de dresser le tableau 10.2 traçant l'évolution de l'administration québécoise d'après 1970.

.....

3. Il n'y a pas lieu ici d'en résumer le propos tant est vaste la perspective de cette étude qui illustre le développement du rôle de l'État au Québec assez en conformité avec celui des États occidentaux, la bureaucratisation formaliste et progressive de l'appareil d'État et l'influence majeure de l'industrialisation et de l'urbanisation de la société sur l'évolution du rôle de l'État.

TABLEAU 10.1.

Évolution de l'administration du Québec, 1867-1970, selon Gow

Période	Observations et conclusions de J.I. Gow sur l'évolution de l'administration publique québécoise
1867-1896	- Un État en formation : peu d'attention va à la police et à la levée de revenus - Tendances semblables à celles des États contemporains - Financement important des routes ferroviaires - Importance du système d'éducation décentralisé - Prisons, écoles et asiles comme piliers institutionnels - Nécessité de lutter pour assurer sa compétence législative et fiscale - Lutte pour le contrôle des statistiques (fondement des politiques publiques) - Appareil administratif en émergence - Cumul de fonctions des organismes et fonctionnaires - Église omniprésente en éducation, santé, services sociaux et colonisation - Stabilité des hauts fonctionnaires
1897-1936	- Variété de missions nouvelles : économiques et sociales (comme le font les autres provinces) - Fourniture d'infrastructures pour les grandes industries (mines, papier) - Soutien aux petites entreprises via les dépenses fiscales (lait, pêches, élevage) - Interventionnisme économique : interdiction de certaines exportations, contrôle de prix et extension de contrats de travail - Soutien difficile à l'industrialisation et à l'urbanisation rapides : conditions de travail, hygiène publique - Échec de la colonisation en régions lointaines - Agriculture de subsistance plus que de commercialisation - Effet décevant de la législation étatique en économie
1936-1960	- Multiplification des activités de l'État - Accroissement spectaculaire des dépenses de l'État - Progrès sociaux : droit de vote pour les femmes ; instruction obligatoire ; loi sur les relations ouvrières ; ministère du Bien-être social ; programmes tels que pensions de vieillesse, allocations aux aveugles ; aide aux mères nécessiteuses et aux invalides ; assistance-chômage - Souveraineté de l'État : impôt sur le revenu, taxe de vente, Commission du service civil, création d'Hydro-Québec - Industrie : ministère des Pêcheries, drainage agricole, défrichement motorisé ; crédit agricole ; plan de colonisation ; ouverture de routes l'hiver - Ministère de la Jeunesse ; institutions pour jeunes délinquants ; écoles techniques et vétérinaires - Aide aux grandes entreprises ; répression brutale des grèves ; lois d'exception ; loi du Cadenas (contre les communistes)
1960-1970	- Bureaucratisation de l'administration : formalisation du travail ; croissance du nombre et de la qualification des effectifs ; gestion de la fonction publique. - Relations de travail globalisées et porteuses de conflits importants - Débuts difficiles de la consultation ; abandon de la planification globale ; échec du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec - Création du poste de Protecteur du citoyen - Rôle accru de l'État comme agent économique : nationalisation de l'électricité ; création de la Caisse de dépôt et placement, de la Société générale de financement, etc. - Structuration centralisée : développement du Secrétariat général du ministère du Conseil exécutif - Ministères modernisés : Éducation, Justice, Communications, Culture, etc. - Programmes sociaux nouveaux : assurance hospitalisation, assurance maladie ; ministère de la Santé et des Affaires sociales ; création des cégeps, de l'Université du Québec incluant l'École nationale d'administration publique. - Législation controversée autour du choix linguistique de l'enseignement primaire

Source : Gow (1986).

TABLEAU 10.2.

Évolution de l'administration du Québec, 1970-2012

1970-1976	- Comités ministériels au ministère du Conseil exécutif <i>Loi sur les finances publiques</i> et création du Secrétariat du Conseil du trésor - Assassinat d'un ministre - Mise en chantier des centrales hydroélectriques de la Baie-James - Législation controversée sur la langue française - Adoption de la <i>Charte québécoise des droits et libertés de la personne</i> et création de la Commission des droits de la personne - Houleuses relations de travail avec les fonctionnaires
1976-1985	- Apparition (éphémère) de ministères d'État (développement des politiques) - Charte de la langue française - Lois sur la carte électorale et le financement des partis politiques <i>Loi sur la protection du territoire agricole</i> <i>Loi sur le régime public d'assurance automobile</i> - Création des zones d'exploitation contrôlée (ZEC) de certains territoires - Régime complexe d'institutions de gouverne de la fonction publique, puis leur rationalisation - Référendum sur l'avenir du Québec - Crise des finances publiques et effets sur les conditions de travail
1985-1994	- Comités pour réduire la réglementation, la taille de l'État (abolitions et privatisations d'organismes) et les coûts des services publics - Référendum sur l'avenir du Canada - Réforme des commissions parlementaires - Comités de réorganisation du travail dans les ministères - Imputabilité des sous-ministres
1995-2003	- Référendum sur l'avenir du Québec <i>Loi sur la justice administrative</i> <i>Loi sur l'administration publique</i>: plan stratégique, plan budgétaire et reddition de comptes - Politique du déficit zéro et départs massifs d'employés publics à la retraite - Sommet socioéconomique - La paix des braves: une entente historique avec les Premières Nations - Comité d'étude sur les organismes - Scandale de lobbying Oxygène 9 - Multiplication des places en garderie à coût modique
2003-2012	- Tentative de réingénierie de l'État - Comité d'étude visant la réduction du nombre des organismes (3 vagues) - Diminution de 10 % de l'effectif par le non-remplacement des départs - Offre de services de développement pour la haute fonction publique et l'instauration d'un programme de relève - Réforme des procédures parlementaires - Leadership dans la création du Conseil de la fédération <i>Loi sur le développement durable</i> instaurant un cadre de gestion au sein de l'administration <i>Loi sur la gouvernance des sociétés d'État</i> et la recherche de la parité femmes-hommes dans la composition des conseils d'administration - Introduction des partenariats public-privé (PPP) et la réalisation de grands travaux sous cette formule - Création d'un Fonds des générations - Création du Centre de services partagés du Québec et de Services Québec - Accroissement de la portée de l'accès à l'information gouvernementale - Création du régime public de l'assurance médicaments - Soupçons de favoritisme qui amènent la constitution de l'unité permanente anticorruption: contrats publics, places en garderie, équipements sportifs, liens de politiciens avec la mafia - Création d'une commission d'enquête sur la corruption et la collusion - Crise au sujet de la hausse des frais de scolarité à l'université - Mise en application de la <i>Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles</i> (adoption en juin 2011) - Adoption d'une stratégie quinquennale de gestion des ressources humaines (2012-2017) et du plan d'action en découlant. Trois enjeux majeurs: la gouvernance et l'agilité dans les façons de faire, la disponibilité de la main-d'œuvre, la pérennité et l'évolution de l'expertise - Développement de la prestation électronique de services

Ce tableau de type chronologique illustre les étapes les plus importantes de la modernisation de la gestion publique québécoise depuis 40 ans. On y remarque une volonté de s'arrimer aux courants les plus avancés de la gestion publique autant qu'une difficulté à réaliser les rationalisations prévues. Les affaires de corruption minent de plus en plus la légitimité des décideurs publics. La recherche d'une administration publique moins coûteuse traverse toute la période 1980-2012.

POINTS CLÉS

- > La structure administrative coloniale sous le régime français présente plusieurs lieux d'autorité et niveaux de pouvoir qui reflètent les luttes dans la métropole. Ceci cause parfois des conflits dans la gestion de la colonie.
- > La métropole demeure mal informée des réalités du terrain et élabore des politiques inapplicables dans la colonie.
- > Après 1838, Londres mandate lord Durham comme gouverneur en chef de l'Amérique du Nord pour rétablir l'ordre dans la colonie. Celui-ci met en chantier des infrastructures (réseaux ferroviaires et fluviaux) afin de stimuler le développement économique et dynamiser la colonisation.
- > Charles Poulett Thompson, le premier gouverneur sous l'Acte d'Union, élabore dès 1840 les bases du Cabinet (Conseil des ministres) responsable devant l'Assemblée.
- > De 1867 à 1959, l'État canadien se trouve en période de formation : un appareil administratif en émerge progressivement tant au fédéral que dans la province de Québec. Les scandales et la lutte au patronage marquent l'administration fédérale et québécoise de cette époque.
- > L'État intervient avec un système d'éducation décentralisé, la fourniture d'infrastructures et d'aides pour les grandes industries, la répression brutale des grèves et une agriculture de subsistance plus que de commercialisation.
- > L'Église est omniprésente en éducation, santé, services sociaux et colonisation.
- > De 1960 à 1980, on observe une bureaucratisation de l'administration, la croissance du nombre et de la qualification des effectifs et la formalisation de la gestion de la fonction publique.
- > L'État joue un rôle plus grand comme agent économique : nationalisation de l'électricité ; création de la Caisse de dépôt, de la Société générale de financement, etc.
- > Le Bureau du Conseil privé et le ministère du Conseil exécutif rehaussent leur rôle dans la planification et la coordination.
- > Plusieurs lois sociales apparaissent (*Loi sur la santé ; Loi sur la protection du territoire agricole ; Loi sur le régime public d'assurance automobile*).
- > De 1980 à aujourd'hui, les institutions de gouverne de l'administration publique deviennent plus exhaustives et complexes (planification, contrôle et reddition de comptes).
- > Les finances publiques connaissent plusieurs épisodes de crise qui génèrent des mesures de revue de programmes, de suppression d'organismes, de postes et de services.
- > Des pratiques de favoritisme, de détournements de fonds, de corruption et de collusion de fournisseurs font créer des commissions d'enquête et des mécanismes de prévention et de répression.

2. LES ORGANISATIONS DU SECTEUR PUBLIC ET PARAPUBLIC

Cette section étudie, dans leur situation contemporaine, les organisations qui composent l'administration publique, leurs principales fonctions et leurs pouvoirs.

2.1. Le Conseil des ministres⁴

L'administration publique constitue le bras apolitique du pouvoir exécutif. Les acteurs principaux en sont les ministres formant le Conseil des ministres, présidé et dirigé par le premier ministre.

Des personnes, par coutume des députés⁵ du parti majoritaire à la Chambre, sont assermentées à deux titres, devant le représentant de la reine, comme membres du **Cabinet** (ou conseillers de la reine) et responsables d'un ministère, d'**organismes** et de dossiers particuliers. Le futur premier ministre (qui a le plus de chances de former un gouvernement stable) décide du nombre de ministres, choisit ces personnes, établit leurs responsabilités et détermine leurs titres (ministre, secrétaire d'État, etc.). Ses contraintes? D'abord, il doit se conformer aux lois constitutives qui ont créé des ministères, des organismes ou des politiques et qui exigent qu'un ministre en soit responsable⁶. Puis il doit y affecter des citoyens canadiens, sains d'esprit, majeurs et de bonne réputation. Le Conseil des

ministres doit mériter et conserver la confiance de l'Assemblée (**responsabilité ministérielle** individuelle et collective). Il inclut tous les ministres de portefeuille, tandis que le Cabinet comprend en plus les secrétaires d'État et les ministres délégués (Jauvin, 1997)⁷.

Le Conseil des ministres compte sur le personnel du ministère du premier ministre pour préparer et donner suite à ses décisions (à Ottawa : Bureau du Conseil privé – BCP ; à Québec : ministère du Conseil exécutif – MCE), et pour appuyer les comités de ministres, dits comités ministériels⁸, grâce à ses secrétariats spécialisés (personnel supérieur, sécurité, communications, opérations gouvernementales, etc.). Le sous-ministre (SM) de ce ministère (qui porte le titre de greffier ou de secrétaire) est le plus important des hauts fonctionnaires du gouvernement.

Le premier ministre décide du jour, de l'heure et de l'ordre du jour de la réunion ainsi que du mode de travail. Les réunions hebdomadaires ont lieu généralement les mardis ou mercredis. Elles durent environ deux heures, bien que certaines réunions exceptionnelles puissent durer une journée, et permettent d'adopter de 30 à 400 décisions, selon l'ordre du jour. Les comités ministériels comptent sur des secrétariats au personnel plus ou moins nombreux, préparent les décisions du Conseil des ministres, en prennent à sa place dans certains cas par délégation ou habilitation législative ou encore les mettent en œuvre.

4. Voir aussi à ce sujet le chapitre de Gilbert Charland, « Le pouvoir exécutif et le rôle du premier ministre dans un régime parlementaire », pour la description détaillée des processus décisionnels.

5. Ou encore à de rares occasions des sénateurs ou des personnes qui s'engagent à devenir députés à la première occasion.

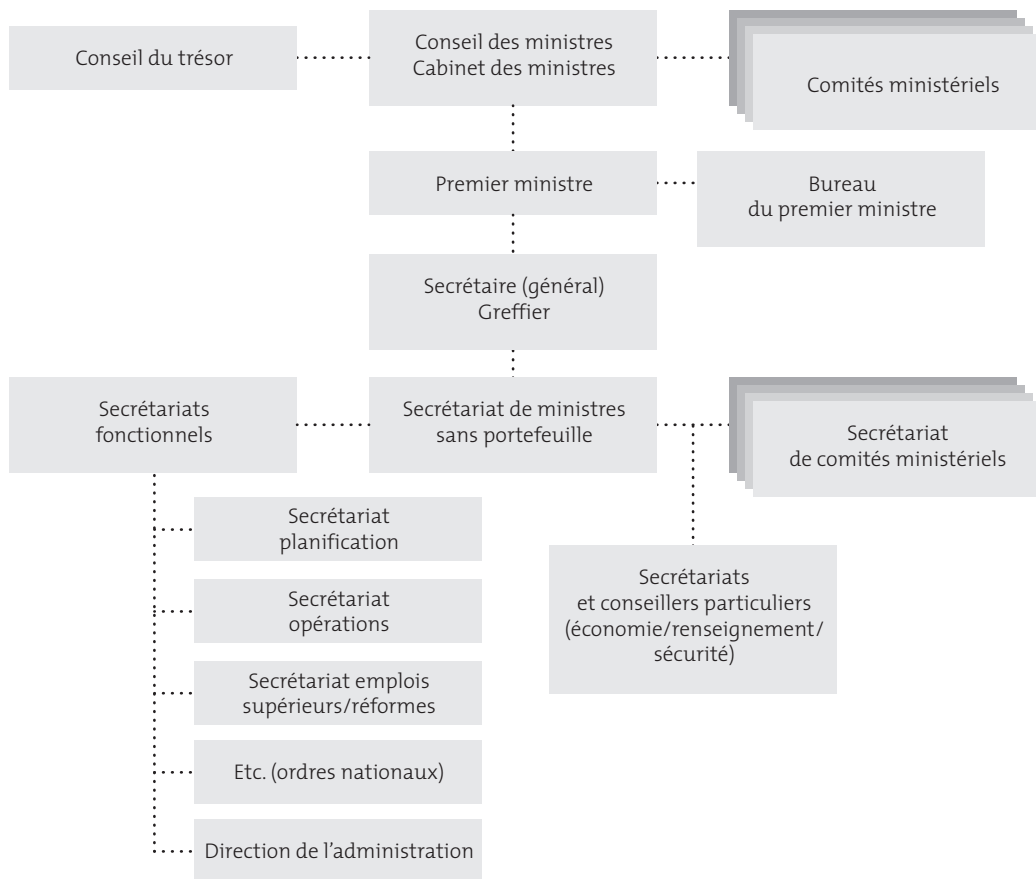
6. Par exemple, il y a un ministère de l'Agriculture qui a été créé par une loi réclamant qu'il y ait un ministre qui en soit responsable.

7. Un ministre de portefeuille dirige un ministère créé par une loi (Santé). Le gouvernement Chrétien convoquait, à ses débuts du moins, le Cabinet OU le Conseil des ministres selon la nature des discussions à tenir.

8. Mis à part le Conseil du trésor, seul comité ministériel prévu par une loi, le nombre et la désignation de ces comités varient selon les gouvernements. On trouve généralement un comité de la législation, un comité des plans et priorités, des comités sectoriels et certains comités qui reflètent les priorités du gouvernement du jour.

FIGURE 10.1.

Conseil des ministres et Bureau du Conseil privé ou ministère du Conseil exécutif : organigramme hybride Canada/Québec



2.2. Les ministres

Personnage politique de premier plan, le ministre assume les responsabilités de chef d'un ministère et en répond devant le Parlement et le Conseil des ministres. Il y a plusieurs types de ministres. Les principaux cas de figure comprennent le ministre d'un seul ministère (incluant la

responsabilité de toutes les lois sectorielles attribuées à ce ministre); le ministre responsable aussi des organismes de son portefeuille (p. ex. le ministre des Ressources naturelles et Hydro-Québec) ou chargé de législations (p. ex. l'application de la *Loi sur la langue française*); il arrive parfois qu'une même personne agisse comme ministre de plusieurs ministères;

un ministre peut être chargé exclusivement d'un dossier particulier (jeunesse) ou amené à tenir un rôle plutôt symbolique (relations avec le Sénat) ; enfin, il y a le ministre sans portefeuille qui n'a aucune responsabilité particulière.

Le ministre doit « diriger le ministère », c'est-à-dire prendre les décisions appropriées puisqu'il est « responsable » de trois types de fonctions : 1) s'acquitter de la mission présentée dans la loi pour le ministère dont il a la responsabilité ; 2) mettre en application les lois sectorielles qui relèvent de son portefeuille ou qui lui ont été confiées ; 3) enfin, voir au respect des obligations administratives inscrites dans des lois comme la *Loi sur la gestion des finances publiques* (fédéral) ou la *Loi sur l'administration financière* (Québec) ; il doit « poser des actes » en conséquence, ou les faire poser et détient certains « pouvoirs » spécifiques qui, en général, s'ils peuvent être délégués, demeurent sa responsabilité.

Les ministres ont aussi des responsabilités face aux organismes, et particulièrement face aux sociétés d'État. Ils exercent ce rôle avec une intensité variable selon les types d'organismes, l'intérêt du ministre, les instructions du premier ministre et la conjoncture. Certains ministres ont agi comme simple relais (boîte aux lettres) entre l'organisme et le Parlement ou le Conseil des ministres, d'autres comme des orienteurs stratégiques se tenant à une certaine distance, tandis que certains ont exercé une surveillance plus rapprochée et continue des affaires de l'organisme.

Le ministre sera questionné sur tout sujet relevant de ses responsabilités (ministère, organisme, législation sectorielle, gestion) en Chambre et au Conseil des ministres. Quel que soit le statut juridique de l'organisme sous sa responsabilité, le ministre sera vu par l'opinion publique comme politiquement responsable de tout ce qui y arrive ou n'y arrive pas.

Le ministre souhaite donc arrimer les éléments de son portefeuille, de sorte que les politiques du ministère ou du gouvernement ainsi que les orientations et les actions de ses sociétés d'État soient synergiques, sinon convergentes. Il entretient donc des préoccupations légitimes face aux organismes dont il est responsable devant le Parlement.

Pour réaliser son mandat, le ministre compte sur les ressources du ministère (ressources humaines, informations, expertise, divers systèmes [information, réseaux, suivi de performance, etc.], ressources financières, mobilières et immobilières, etc.). Pour organiser cet appui, il doit pouvoir compter sur l'expertise du sous-ministre du ministère, en principe son principal conseiller, agissant comme relais avec le ministère et les autres ressources gouvernementales.

2.3. Les trois secteurs : public, parapublic et péripublic

Les secteurs public, parapublic et péripublic, ainsi classés en fonction du degré de contrôle plus ou moins grand exercé depuis le centre du gouvernement, correspondent aux volontés de l'État de faire les choses lui-même (ministères), de les faire à distance (agences) ou, finalement, d'inciter les acteurs sociétaux à agir (régulations et subventions) et de contrôler l'action des autres acteurs (ordres professionnels).

Le *secteur public* inclut les ministères, ainsi que certains organismes sujets à un contrôle central du gouvernement quant à ses politiques ou encore, sur le plan des ressources, soumis à l'autorité des agences centrales, comme le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT). Si tous sont assujettis au contrôle du Parlement, seuls les ministères font l'objet d'un contrôle direct par l'intermédiaire de leur ministre titulaire. Certains organismes disposent de fonds qui

émanent du budget gouvernemental (organismes budgétaires) ou sont l'objet du contrôle du SCT; dans la majorité des cas, leurs personnels font partie de la fonction publique. Le degré du contrôle central caractérise l'appartenance des organisations à l'un ou l'autre des types d'organismes.

Le *secteur parapublic* comprend des organismes qui font l'objet de certains contrôles plus indirects, c'est-à-dire qu'ils rendent compte de leur gestion au Parlement par l'entremise de leur ministre de « tutelle », et se trouvent soumis à divers degrés à des organismes centraux (Bureau du Conseil privé et Secrétariat du Conseil du trésor à Ottawa, ministère du Conseil exécutif et Secrétariat du Conseil du trésor à Québec). Les ministres responsables choisissent de contrôler, avec plus ou moins d'autorité, l'orientation et le développement d'un organisme. Un conseil d'administration et un président y assurent les pouvoirs de direction équivalents à ceux d'un ministre. Les organismes centraux exercent sur eux des contrôles discrets, officieux et souvent indirects. En somme, sont inclus dans le secteur parapublic les organismes (sociétés d'État, conseils, quasi-ministères et organismes quasi judiciaires) et les trois réseaux provinciaux (de l'éducation, du territoire ainsi que de la santé et des services sociaux).

Le *secteur péripublique* comprend des organismes privés avec ou sans but lucratif (Bell Canada, Gaz métropolitain, le Barreau du Québec, ordres professionnels, certaines entreprises de communications et de ressources). Ceux-ci produisent des biens et services jugés essentiels pour la société, donc d'intérêt public. L'État agit à travers eux. Dans ce but, il régle l'attribution d'un privilège conditionnel exprimant la politique de l'État. Le financement de ces organisations ne fait l'objet d'aucun contrôle direct et leur gestion ne subit aucune

supervision de la part des organismes centraux du gouvernement.

2.4. Les ministères, organismes et réseaux

Tout ministère ou organisme est en principe créé par une loi qui précise ses missions, pouvoirs, obligations et grandes règles de fonctionnement. Le nombre de ministères (à distinguer du nombre de ministres) a varié sensiblement selon les tendances, les époques, les besoins et les styles de gouvernement, passant de 12 en 1960 à 39 au fédéral en 1993 et se maintenant approximativement à 23⁹ depuis 2004, cela aux deux ordres de gouvernement.

Les frontières et appellations des ministères tendent à changer constamment avec les préférences des premiers ministres; l'évolution de l'administration publique accompagne et reflète celle de la société, en faisant apparaître et disparaître des appellations et même des organisations ministérielles¹⁰.

2.5. Les cinq grands types d'organismes¹¹

Il en va de même pour le nombre d'organismes qui a aussi beaucoup varié, comme leurs compétences et appellations, lesquelles ont suivi, par mimétisme colonial, les tendances britanniques et françaises. On ne doit pas se fier au sens des

9. Il y a cependant 39 ministres au Cabinet fédéral en septembre 2013.

10. Voir les travaux de James Iain Gow et ceux de M^{me} Edwidge Skulska, ainsi que le Répertoire des employés supérieurs du gouvernement du Québec de 1867-1982.

11. Cette section est inspirée de J. Bourgault, *Introduction à l'administration publique*, à paraître en 2014.

appellations des conseils, offices, régies, sociétés, commissions, car celles-ci s'avèrent souvent trompeuses. Pour découvrir leurs rôles et attributions, une règle s'impose : il faut consulter la loi qui a créé l'organisme, appelée loi constitutive. En 2010, on comptait plus de 200 de ces organismes pour chacun des ordres de gouvernement fédéral et québécois. Au Québec, on a déjà compté, vers 1980, jusqu'à près de 400 de ces organismes. Tous n'ont pas la même importance. Malgré tout, les promesses des gouvernements, arrivant au pouvoir, d'en réduire encore le nombre pour réaliser des économies restent vaines. Ce nombre exclut les établissements scolaires, de santé, les municipalités ainsi que les organismes à but non lucratif (OBNL) qui agissent comme fournisseurs de services directs dans les trois réseaux.

Certains organismes ont pour mission de fournir un service administratif à l'État ou au citoyen, de produire, contrôler ou sanctionner l'application d'une réglementation, d'appliquer une politique publique (Doern et Phidd, 1983). D'autres délivrent des permis (attribuent des privilèges) propres à l'exploitation d'un bien ou d'un service. Certains font la promotion d'un intérêt public, comme la promotion de l'usage de la langue française, gèrent un processus de consultation (BAPE), conseillent un ministre ou le gouvernement (CSF), produisent et exploitent un bien ou un service d'intérêt public (SAQ), régissent les prix d'un marché (RMAQ) ou rendent des décisions entre des parties opposées dans un secteur particulier de la société (RLQ). Selon Bernier, on justifie ainsi l'apparition d'un organisme, qu'il décrit pourtant comme la manière la plus onéreuse de mettre une politique en place. La création d'un organisme permet la spécialisation de la mission à réaliser et la concentration de l'attention et des ressources sur une mission précise, tout en favorisant une gestion plus souple à cause

de la diminution des contrôles des organismes centraux (Bernier, 2004).

Les sociétés d'État, comme Via Rail ou Hydro-Québec, sont créées par une loi constitutive spécifique. Elles exploitent commercialement un bien (énergie atomique, électricité) ou un service (transport de passagers sur rail ou route, traversiers), dans une perspective d'intérêt public. Le but premier de la plupart de celles-ci est de contribuer à la réalisation de politiques publiques, comme le transport de passagers à travers le Canada ou briser l'isolement de certaines populations (Société des traversiers du Québec). Elles sont dirigées, non pas par un ministre, mais par un Conseil d'administration (CA). Les membres du CA sont nommés par le Conseil des ministres ou le ministre, selon ce que prévoit la loi constitutive. Un président chef de la direction (PCD), aux tâches exécutives, dirige les officiers de l'entreprise et relève directement du CA. Il faut distinguer ce PCD du président du conseil d'administration dont les responsabilités sont plus corporatives. Le gouvernement peut imposer aux membres du CA, qui sont ses représentants désignés par la loi, ainsi qu'au PCD, des mandats, objectifs et contraintes spécifiques. Les sociétés d'État ont cependant en général leurs propres règles pour la gestion de leurs ressources ; celles-ci s'inspirent néanmoins des grandes orientations des agences centrales. Au quotidien, le ministre les dirige selon la théorie de la distance opérationnelle (« *at arm's length* »), c'est-à-dire qu'il ne doit pas s'impliquer dans la gestion courante de l'organisation.

Les conseils (p. ex. Conseil du statut de la femme, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, etc.) aussi créés par une loi constitutive se composent de personnes nommées par le gouvernement en raison de la pertinence de leur provenance et de leur expertise. Ils émettent des opinions et avis non

contraignants au bénéfice du ministre ou du gouvernement. Le ministre responsable agit comme relais et ne donne pas de directives sur l'orientation des travaux, mais il doit garantir la bonne gestion des dépenses de fonctionnement et le respect des principes de gestion publique.

Les quasi-ministères portent l'appellation de sociétés ou d'agences (comme au Québec : Société de protection des forêts contre le feu, Société des établissements de plein air du Québec, Agence du revenu, etc. ; au fédéral : Agence canadienne du revenu, Agence canadienne d'inspection des aliments, Parcs Canada, etc.) et ont hérité de missions relevant auparavant d'un ministère ; pour faciliter les opérations, diminuer les contrôles inutiles et accélérer la prise de décision. On veut leur laisser une plus grande marge de manœuvre opérationnelle ou encore les faire échapper à la supervision politique quotidienne. Les quasi-ministères ne conçoivent généralement pas de politiques, mais exécutent celles-ci et leurs programmes. Selon le mode de fonctionnement et les pouvoirs exercés, ces organismes sont créés par une loi ou une décision du Conseil des ministres ou du Conseil du trésor. Une agence a beaucoup d'autonomie dans la définition de ses politiques opérationnelles, mais les agences n'ont pas toutes le même degré d'autonomie par rapport aux organismes centraux.

Les organismes quasi judiciaires se composent de tribunaux administratifs (TA) à vocation adjudicative ou attributive. Les TA sont des tribunaux spécialisés (comme la Commission des lésions professionnelles), plus accessibles au public (car la présence d'un avocat n'est pas toujours essentielle), moins coûteux (puisque la procédure est simplifiée) et plus rapides que les tribunaux de juridiction générale (comme la Cour supérieure) ; il s'agit de favoriser ainsi l'exercice des droits des citoyens. Les premiers, à vocation adjudicative, appliquent le droit (*ad*

judicare) entre des parties opposées (Régie du logement, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, etc.). Les organismes attributifs (comme le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Commission des transports) accordent des privilèges que l'État rend disponibles sur la base de l'application d'un règlement ou de politiques gouvernementales.

Les organismes multiattributs réalisent plusieurs des fonctions mentionnées plus haut de manière complémentaire, simultanée ou consécutive. Par exemple, le Conseil des services essentiels du Québec donne des avis au gouvernement, attribue des privilèges (faire grève ou déclencher un lock-out) et émet des ordonnances qui ont déjà coûté des millions de dollars à des syndicats récalcitrants¹². Autre exemple, la Commission de la fonction publique du Canada donne des conseils, exécute en nommant des personnes, fait du contrôle de la politisation partisane et rend des décisions adjudicatives quand elle révoque une nomination ou prend des mesures correctives à l'égard d'un individu (Bourgault, 2014).

2.6. Les trois réseaux qui complètent l'action de l'administration québécoise¹³

Le réseau de l'éducation est composé de 75 commissions scolaires pour l'enseignement primaire et secondaire, de 48 collèges et instituts publics et 25 privés, ainsi que de 19 établissements universitaires. Il s'agit d'un réseau partiellement décentralisé, car les quatre critères

12. Par exemple, le syndicat des infirmiers et infirmières refusant d'obtempérer sous les gouvernements Bourassa et Bouchard.

13. Les nombres mentionnés correspondent au relevé de septembre 2012.

de la **décentralisation** ne sont pas observés : les organismes jouissent d'une personnalité juridique distincte de celle du ministère ; les établissements sont libres de choisir leurs dirigeants ; les programmes et conditions de vie sont décidés par les établissements avec une certaine supervision ministérielle, distante dans le cas des universités, mais très rapprochée pour l'enseignement primaire et secondaire ; les commissions scolaires sont plus autofinancées que ne le sont les universités et les collèges.

Le réseau de la santé et des services sociaux comprend 18 agences régionales, 95 centres de services sociaux/centres de services, 95 réseaux locaux de services de santé et de services sociaux, plus de 900 organismes de l'économie sociale et bénévoles, plus de 1000 centres de la petite enfance (CPE). Ce réseau est plutôt **déconcentré**, c'est-à-dire que, sauf dans le cas des CPE, le ministre joue un rôle primordial dans le financement, la programmation et la détermination des hauts dirigeants : les organismes jouissent d'une personnalité juridique distincte de celle du ministère. Les personnels sont embauchés selon des standards nationaux ; les directeurs d'agence sont nommés par Québec ; la programmation (ce qui peut être fait et comment cela doit être fait) est nationale ; les organismes de ce réseau reçoivent l'essentiel de leur financement du ministère.

Le réseau chargé de la gestion du territoire est constitué de 86 municipalités régionales de comté (2 communautés métropolitaines, 1 139 villes, municipalités, villages et paroisses, 11 conseils d'agglomération, etc.). Il s'agit d'un réseau assez décentralisé, car ses organismes possèdent une personnalité juridique distincte de celle du ministère, les populations choisissent leurs dirigeants et, sauf pour l'offre minimale de certains services dans les villes d'une certaine taille, la programmation est autonome.

Pour chaque réseau, ou pour chacune des composantes d'un réseau, un ministre est responsable devant l'Assemblée nationale, le Conseil des ministres et le Conseil du trésor.

2.7. Au sommet

Il faut planifier, organiser, régir et coordonner l'action d'organisations qui disposent à chaque ordre de gouvernement d'environ 25 ministères et 200 organismes, sans compter au Québec les 2 000 organisations faisant partie des trois réseaux.

Il faut donc une direction unifiée chargée de commander, de voir à l'exécution des lois, et habilitée à prendre toutes les décisions que la gouverne de l'État impose. Les enjeux de ce morcellement de l'État sont la « cohérence de ses orientations et la justesse de ses actions d'application » (Gélinas, 2003, p. 280). Les organismes centraux tentent de remplir ces rôles.

POINTS CLÉS

- > Les acteurs principaux du pouvoir exécutif sont les ministres formant le Conseil des ministres, présidé et dirigé par le premier ministre.
- > Les ministres sont choisis de manière discrétionnaire par le premier ministre.
- > Le Conseil des ministres doit mériter et conserver la confiance de l'Assemblée (responsabilité ministérielle individuelle et collective). Il comprend tous les ministres de portefeuille, tandis que le Cabinet comprend en plus les secrétaires d'État et les ministres délégués.
- > Le ministère du premier ministre joue un rôle central pour préparer et donner suite aux décisions (à Ottawa : Bureau du Conseil privé ;

à Québec : ministère du Conseil exécutif) et pour appuyer les comités de ministres.

- > Le ministre doit « diriger le ministère », c'est-à-dire prendre les décisions appropriées. Il est tenu politiquement responsable de tout ce qui y arrive ou n'y arrive pas.
- > Il est « responsable » de trois types de fonctions : 1) s'acquitter de la mission présentée dans la loi pour le ministère et des organismes qui relèvent de lui ; 2) mettre en application les lois sectorielles qui relèvent de son portefeuille ou qui lui furent confiées ; 3) enfin, voir au respect des obligations administratives.
- > Pour réaliser son travail, le ministre compte sur un cabinet ministériel et, pour les aspects non partisans de son rôle, sur les ressources du ministère et notamment du personnel dirigé par le sous-ministre
- > Les secteurs public, parapublic et péripublic sont ainsi classés en fonction du degré de contrôle plus ou moins grand exercé depuis le centre du gouvernement.
- > Tout ministère ou organisme est en principe créé par une loi qui précise ses missions, pouvoirs, obligations et grandes règles de fonctionnement.
- > Mis à part les ministères, il existe cinq types d'organismes administratifs : quasi-ministères, sociétés d'État, conseils quasi judiciaires (adjudicatifs ou attributifs) et multiattributs.
- > Au Québec, trois réseaux d'organismes partiellement décentralisés complètent le dispositif institutionnel : l'éducation (préscolaire, primaire, secondaire, collégial et universitaire), la santé et les services sociaux et la gestion du territoire.
- > Au sommet de l'appareil gouvernemental, on trouve des organismes politiques partisans (Bureau du premier ministre) et non partisans (Bureau du Conseil privé / ministère du Conseil exécutif).

- > On y observe aussi des organismes administratifs centraux, tel le Secrétariat du Conseil du trésor, et des ministères à vocation horizontale, dont le plus connu est le ministère des Finances.

3. LES ORGANISMES CENTRAUX

L'usage commun a consacré le terme d'organisme central ou d'agence centrale. Ces organismes ont progressivement pris de plus en plus de pouvoir depuis 1945 avec le besoin de coordination qui a découlé du développement de l'État dans l'après-guerre. À compter de 1990, la modernisation de la gestion corporative¹⁴ et la présidentialisation de la fonction de premier ministre¹⁵ ont encore accru leur rôle. La croissance du rôle de l'État, la sophistication de sa gestion et la complexification de la gouvernance¹⁶ expliquent cette évolution. Influent, car constituant souvent l'étape ultime avant la décision, les organismes centraux servent à donner de l'impulsion aux réformes et stratégies et à maintenir le *momentum* de l'action. Ils ont comme objectif de coordonner l'action des acteurs gouvernementaux (ministres, ministères, organismes), d'informer le gouvernement et les ministères et de statuer sur la pertinence et la conformité des projets émanant des ministères et organismes par rapport au droit en vigueur ainsi qu'aux priorités du gouvernement (Bourgault, 2014).

Parmi les organismes centraux de type politique, il y a les organismes partisans comme le

14. Il s'agit de gérer l'État comme un ensemble plutôt que comme une collection de silos ministériels.

15. On fait référence ici à l'importance que la fonction de premier ministre a prise au Canada et au Québec (voir Savoie, 2009).

16. Notamment par la participation des groupes, la croissance des attentes des citoyens, l'attention grandissante des médias.

Cabinet du premier ministre aussi appelé Bureau du premier ministre (à ne pas confondre avec le Cabinet des ministres qui conseille le représentant de la reine, gouverneur général ou lieutenant-gouverneur). Il s'agit d'un groupe de conseillers politiques qui optimisent l'emploi du temps du premier ministre, préparent des avis politiques et techniques, font les revues de presse et canalisent les demandes à adresser à l'administration.

Le « Bureau du premier ministre constitue en quelque sorte la garde rapprochée du chef du gouvernement ou encore... son premier cercle de conseillers » (Charland, 2011, p. 181). La personnalité du premier ministre, son style de fonctionnement, ses amis personnels qui y travaillent font que le Bureau (ou Cabinet) du premier ministre peut avoir une influence circonstancielle, mais capitale, et en faire un organisme central (Savoie, 1999; Savoie, 2008; Goldenberg, 2006; Tremblay et Martine, 2006).

Organismes centraux, on retrouve aussi des organismes administratifs qui assument des rôles politiques en principe non partisans et « fonctionnels » : le Bureau du Conseil privé (Ottawa) et le ministère du Conseil exécutif (Québec), qui planifient la réunion du Conseil des ministres et le travail du premier ministre, en tant qu'institution et en tant que ministre, et appuient certains ministres sans portefeuille dans leurs tâches. En effet, selon l'ancien greffier du BCP, Gordon Robertson, « [l]e Cabinet du premier ministre est partisan, axé sur la politique, et cependant attentif à la réalité administrative. Le Bureau du Conseil privé est non partisan, axé sur l'administration, et cependant attentif à la réalité politique » (Robertson, 1971, p. 506; traduction libre)¹⁷.

Le BCP et le MCE jouent aussi un rôle administratif en assurant la cohérence de l'action de l'administration publique dans son ensemble. Ils disposent aussi d'une série de secrétariats se chargeant du soutien aux divers comités ministériels permanents, temporaires, ou *ad hoc*. Un autre groupe de secrétariats s'occupent de soutenir quelques ministres sans portefeuille (c'est-à-dire sans ministère : sans budget propre, ni personnel, ni local) que le premier ministre a chargés de dossiers jugés importants comme les relations intergouvernementales. Le BCP aide le gouvernement à arrêter son agenda à court et à moyen termes et à faire le tri parmi toutes les pressions pour débattre en priorité de telle ou telle question. Il s'assure de la formalisation des grandes politiques dans les divers domaines avant leur présentation au Conseil des ministres. Pour ce faire, il assure la coordination efficace des démarches interministérielles dans les programmes et dossiers de politique intérieure (économie, sécurité, questions particulières comme l'Afghanistan). Plusieurs sous-secrétariats et directions permettent de remplir ces rôles. Ils fournissent ainsi des expertises de pointe ou animent des lieux de synthèse de l'information au bénéfice du premier ministre et du Conseil des ministres.

Le Conseil du trésor, probablement l'organisme central le plus puissant, est le seul comité permanent (créé par une loi) du Conseil des ministres. Ce comité ministériel, formé de six ministres au fédéral et de cinq au provincial, a maintenant comme président un ministre à plein temps¹⁸. Il a pour habitude de se réunir tous les 15 jours afin d'autoriser et de contrôler les dépenses, d'où son importance pour les ministères. On y discute des mémoires préparés

17. Cité en 2002 par Ron Bilodeau, greffier associé du BCP.

18. Au Québec, ce fut déjà le premier ministre, puis le ministre des Finances.

par un secrétariat qui compte plus d'employés que plusieurs ministères : ces employés du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) en préparent les réunions, donnent suite aux décisions et assurent la continuité du suivi des ministères. Son principal dirigeant administratif, le secrétaire, a le rang de sous-ministre et compte parmi les personnes les plus importantes de l'administration publique.

À Ottawa et à Québec, le champ d'action du Conseil du trésor ne couvre pas tout à fait le même espace quant aux domaines d'intervention, du fait de l'existence au fédéral d'un ministère des Travaux publics, de l'Approvisionnement et des Services ainsi que de l'existence à Ottawa d'une Commission de la fonction publique (CFP) qui est responsable des nominations. Dans les deux cas, il développe des politiques de gestion des diverses ressources utilisées. C'est enfin lui qui agit comme employeur-négociateur lors du renouvellement des conventions de travail (Bourgault, 2014).

Enfin, les ministères à vocation horizontale, ceux qui exercent des responsabilités contraignant l'action des autres ministères, agissent aussi comme des organismes centraux. C'est le cas du ministère des Finances en raison de son rôle de stratège (lorsqu'il situe les demandes et stratégies de chaque ministère dans une vision à plus long terme) et de contrôleur. D'autres ministères établissent des politiques sectorielles (comme les ministères des Affaires étrangères et du Commerce international à Ottawa ou les ministères des Affaires internationales et des Affaires intergouvernementales canadiennes à Québec). Ces ministères horizontaux imposent des processus et contrôles aux ministères opérationnels (ceux qui mènent des opérations de contact avec les groupes et les citoyens comme Pêches et Océans; Agriculture; Emploi et Solidarité) pour appliquer à tous les ministères une politique gouvernementale et ont

droit de veto sur l'action des autres ministères dans certains domaines. Dans la mesure où ils constituent un lieu de passage obligé et peuvent autoriser ou stopper une initiative, ils présentent ainsi des traits communs avec les organismes centraux plus typiques.

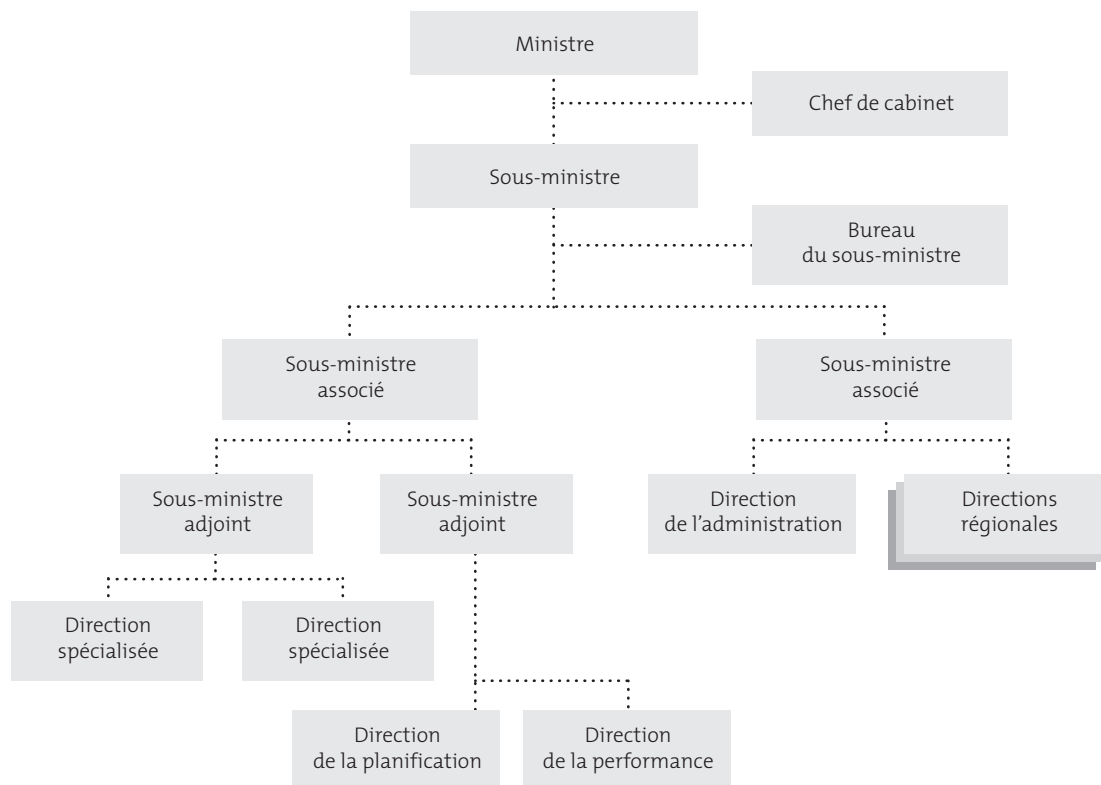
4. UN MINISTÈRE

Une loi crée chacun des ministères et prévoit qu'un ministre en exerce la direction. Elle énumère les missions, les pouvoirs et les obligations pour ce ministère et le ministre qui le dirige. Une telle loi confère aux missions un caractère de permanence. Le ministre agit à travers des politiques spécifiques déclinées par sa loi constitutive et le plus souvent par d'autres lois fonctionnelles qui ont institué ces politiques et dont le ministre tutélaire est chargé. Certaines de ces lois ne prévoient pas d'organismes spécifiques d'exécution et il appartient au personnel des ministères d'aider le ministre à voir à leur mise en application. La loi prévoit aussi l'embauche d'un sous-ministre qui dirige le ministère sous la supervision du ministre. En vertu du texte législatif, il exerce les pouvoirs du ministre en son absence et son autorité est celle du ministre. Il peut engager le gouvernement comme le fait le ministre. Dans les faits, il s'agit du principal conseiller du ministre.

Des sous-ministres associés (délégués au fédéral) et adjoints qui encadrent les directeurs généraux se chargent, sous la direction du sous-ministre, des secteurs d'intervention du ministère, au besoin de ses bureaux régionaux et de son administration. Les agences centrales encadrent la gestion des ministères sous tous leurs aspects. En septembre 2013, l'administration fédérale comptait 23 ministères, mais ce nombre a pu atteindre presque la trentaine vers la fin des années 1980.

FIGURE 10.2.

Un ministère : exemple hypothétique



POINTS CLÉS

- > Chacun des ministères doit son existence à une loi qui en énumère les missions, les pouvoirs et les obligations.
- > Le sous-ministre dirige le ministère sous la supervision du ministre. En vertu du texte législatif, il exerce les pouvoirs du ministre en son absence, et son autorité est celle du ministre.
- > Des sous-ministres associés (délégués au fédéral) et adjoints encadrent les directions générales.

> En général, on observe trois types de fonctions : l'émergence des politiques, les bureaux régionaux et les services administratifs.

5. LES PERSONNELS

Les employés du secteur public (ESP) n'ont pas tous le statut juridique de fonctionnaires ; c'est le cas des membres de cabinet, des juges, des militaires, des employés des réseaux et de plusieurs organismes publics. Le nombre d'ESP excède

les 257 000 employés fédéraux relevant de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) et les 70 000 fonctionnaires québécois encadrés par la *Loi sur la fonction publique* (LFP).

5.1. L'administration fédérale

La fonction publique fédérale n'est pas une fonction publique de carrière, même si les gens y passent l'essentiel de leur vie professionnelle : rien n'est garanti de manière absolue. Il s'agit d'une fonction publique *professionnelle* qui privilégie le recrutement interne et dont 90 % des employés sont engagés sur un statut « à durée indéterminée », ce qui correspond trompeusement dans le langage commun à la permanence. En fait, ils conservent leur emploi tant qu'il y a du travail et qu'ils remplissent bien leurs tâches ; il n'y a donc pas de permanence absolue du lien d'emploi avec l'employeur¹⁹. Or, le fait que le gouvernement Harper ait aboli 18 000 postes sur trois ans, en 2012, illustre la fragilité du lien d'emploi de ces personnes. Cependant, des politiques de redéploiement des individus et de rehaussement des compétences peuvent permettre à un fonctionnaire de maintenir son lien d'emploi en travaillant pour un autre ministère ou en exerçant d'autres fonctions.

Les employés sont classés dans des groupes d'emplois de l'administration centrale selon les postes qu'ils occupent. Ces groupes sont les suivants : DM pour les sous-ministres et sous-ministres délégués, EX pour les sous-ministres adjoints, directeurs généraux et autres cadres. On trouve ensuite les professionnels, les techniciens, les commis de bureau et les ouvriers.

Les sous-ministres et la plupart des sous-ministres délégués sont nommés de façon discrétionnaire par le gouverneur en conseil (le premier ministre), tandis que les autres nominations sont faites d'après une formule plus souple de concours pour vérifier le mérite des candidats que la loi de 2005 sur la modernisation de la gestion des ressources humaines a permis de mettre en place. Un concours est constitué d'une série d'épreuves pour établir d'abord la qualification minimale, puis un classement des candidats. Un poste est offert sur la base du principe du mérite fondé sur les compétences linguistiques et l'adéquation du candidat avec les besoins actuels et futurs du poste considéré. Sur justification établie, on peut doter un poste sans concours ou l'attribuer à un candidat qualifié, même s'il n'a pas terminé le concours en tête de liste. La CFP délègue aux sous-ministres ses pouvoirs de nomination, mais a déjà récupéré ces pouvoirs lorsque les dirigeants d'organisme ne s'assuraient pas du respect des principes de la loi (LEFP) et des prescriptions de l'entente de délégation convenue avec la CFP. Le processus de nomination vient de la *Loi sur la modernisation de la gestion des ressources humaines*, une réforme majeure conduite en 2005.

La fonction publique comprend 277 680 personnes, mais les militaires et les policiers ne sont pas inclus dans ce relevé. De ce nombre, 214 985 individus se trouvent soumis aux législations centrales. Il y a 55 % de femmes, 69 % d'anglophones, 6 % de personnes handicapées, 11 % de personnes des minorités visibles et 5 % d'autochtones. L'âge moyen est de 44 ans et de 50 ans pour les dirigeants (EX) (rapport Cartwright, 2011).

En 2010, il y a eu 22 965 promotions, 21 010 transferts/mutations et 9 330 départs à la retraite ou autres départs. L'administration publique centrale compte 86,2 % de fonctionnaires syndiqués. Plusieurs organismes ne figurent pas dans

19. Au fédéral, le Conseil du trésor est l'employeur, tandis qu'au Québec chacun des ministères et organismes est l'employeur de ses employés.

l'administration publique centrale fédérale et ne font pas l'objet des mêmes contraintes de contrôles et redditions de compte en matière de gestion des ressources humaines (rapport Cartwright, 2011).

Outre le personnel régulier, la fonction publique comprend aussi des personnels de haute direction. Le BCP s'occupe du *personnel supérieur*, selon l'expression consacrée, composé des personnes nommées par le gouverneur en conseil. Il voit au processus conduisant à leur nomination et à la détermination de leurs conditions de travail. Un comité de sous-ministres (Comité de la haute fonction publique) conseille le greffier à cet égard. Un secrétariat du BCP appuie le greffier sur ces questions et un comité consultatif externe lui fournit annuellement des recommandations sur le renouvellement de la fonction publique.

La Commission de la fonction publique, un **agent** du Parlement bien qu'il soit doté de certaines fonctions exécutives (!), établit le processus de nominations, délègue à ce sujet des pouvoirs aux administrateurs généraux (sous-ministres) et vérifie la conformité de leur application. Elle protège le principe du mérite dans sa nouvelle acception, de l'équité, du bilinguisme et de la non-politisation de la fonction publique.

Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), un autre des intervenants en gestion des ressources humaines, établit les politiques de l'employeur, voit à la négociation des contrats de travail et aux relations de travail et se charge du développement professionnel des **cadres** supérieurs. L'École de la fonction publique du Canada (EFPC) remplit une mission qui change assez fréquemment selon la sensibilité du gouvernement. Relevant du premier ministre, elle fournit des services de formation au personnel de la fonction publique. Sa présidente a le rang

de sous-ministre et participe pleinement aux activités de la communauté des SM.

Parmi les intervenants, on trouve aussi le Tribunal de dotation de la fonction publique (TDFP) qui est un organisme quasi judiciaire indépendant mandaté pour instruire les plaintes liées aux nominations internes et aux mises en disponibilité au sein de la fonction publique. Le Tribunal tient des audiences et organise des conférences de règlement ainsi que des séances de médiation afin de répondre aux plaintes. Tout en remplissant son mandat, le Tribunal favorise l'établissement de pratiques de dotation équitables et transparentes, contribue à mettre en place une fonction publique fondée sur le mérite, incarne la dualité linguistique, respecte les droits de la personne et vise l'excellence.

En décembre 2011, le rapport Cartwright²⁰ faisait le point sur la mise en place en 2005 de la *Loi sur la modernisation de la gestion des ressources humaines*, laquelle modifiait de manière fondamentale la LEFP et la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. La loi sur la modernisation voulait « transformer la façon dont le gouvernement recrute, gère et soutient son personnel, en modernisant la dotation, en améliorant les possibilités d'apprentissage, en favorisant des relations de travail axées sur la collaboration et en clarifiant les rôles et les responsabilités en matière de gestion » (Cartwright, 2011). À partir d'observations d'intervenants et de spécialistes, de travaux de recherche et d'analyse, le rapport émet des constats et une série de recommandations « permettant de tirer parti de toutes les possibilités offertes par la législation » (Cartwright, 2011), une législation jugée adéquate et fournissant un

.....
20. Les remarques qui suivent sont inspirées par le *Rapport sur l'examen de la Loi sur la modernisation de la fonction publique* (2003), <<http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/psma-lmfp/psma-lmfp01-fra.asp>>.

cadre approprié pour la gestion des personnes au sein de la fonction publique fédérale. Selon le rapport, les intervenants estiment que la législation n'a pas été pleinement mise à profit et ils souhaitent des changements. La maximisation du potentiel de la législation nécessitait plus que des changements techniques et structuraux, mais des changements de culture et de comportement. À ces égards, les efforts requis pour les réaliser n'auraient pas été maintenus.

Cartwright propose des changements autour de quatre axes : mettre au point une vision commune et la rappeler fréquemment grâce aux leaders ; assurer des relations fructueuses entre les personnes et les organisations (par l'évaluation du rendement des gestionnaires et des membres du personnel des RH) ; veiller à ce que les organisations possèdent les **capacités** nécessaires et connaissent suffisamment bien le domaine pour assumer la responsabilité de leurs actes ; apporter des changements connexes aux « systèmes » ou aux structures de soutien, notamment grâce aux nouveaux outils, processus et instruments technologiques.

5.2. L'administration québécoise

La fonction publique du Québec se trouve fondée sur le *principe de la carrière*, puisque certaines garanties viennent avec la titularisation (après deux ans si on est embauché à un poste permanent). Elle attribue la permanence du lien d'emploi et privilégie le recrutement interne. Chaque ministère ou organisme agit en tant qu'employeur. Le Conseil du trésor édicte les grandes normes (relations de travail/négociation, classements, promotions, conditions salariales et de travail, code d'éthique et autres règles disciplinaires, droits à la pension, etc.), mais les politiques de gestion des ressources humaines (développement, gestion du talent, formation

continue, affectations, utilisation des budgets) sont très déconcentrées, laissant une large autonomie décisionnelle à chaque ministère.

Les sous-ministres, les sous-ministres associés et adjoints sont nommés de manière discrétionnaire par le Conseil des ministres sur proposition du premier ministre. Le ministère du Conseil exécutif compte sur un secrétariat pour conseiller le Secrétaire général à propos des nominations à proposer au premier ministre pour les postes d'administrateur d'État, de sous-ministres sous contrat ou les autres nominations discrétionnaires du Conseil des ministres (présidents d'organismes et membres des conseils d'administration). Les autres nominations sont faites après un concours pour valider le mérite des candidats. Ce sont les sous-ministres qui, en tant qu'employeurs, embauchent et accordent les promotions, affectations, mutations, etc. Ils doivent respecter les principes et prescriptions de la *Loi sur la fonction publique*, sous risque d'ouvrir la porte à des recours administratifs, arbitraux et judiciaires.

La Commission de la fonction publique du Québec, agissant au nom de l'Assemblée nationale, ne fait pas partie de l'exécutif. Elle agit en tant qu'organisme de surveillance et de tribunal, pour favoriser l'égalité d'accès des citoyens à la fonction publique, la compétence des titulaires ainsi que l'impartialité et l'équité des décisions prises en matière de gestion des ressources humaines. Enfin, elle fait rapport à l'Assemblée nationale du Québec.

5.3. L'évolution de l'effectif

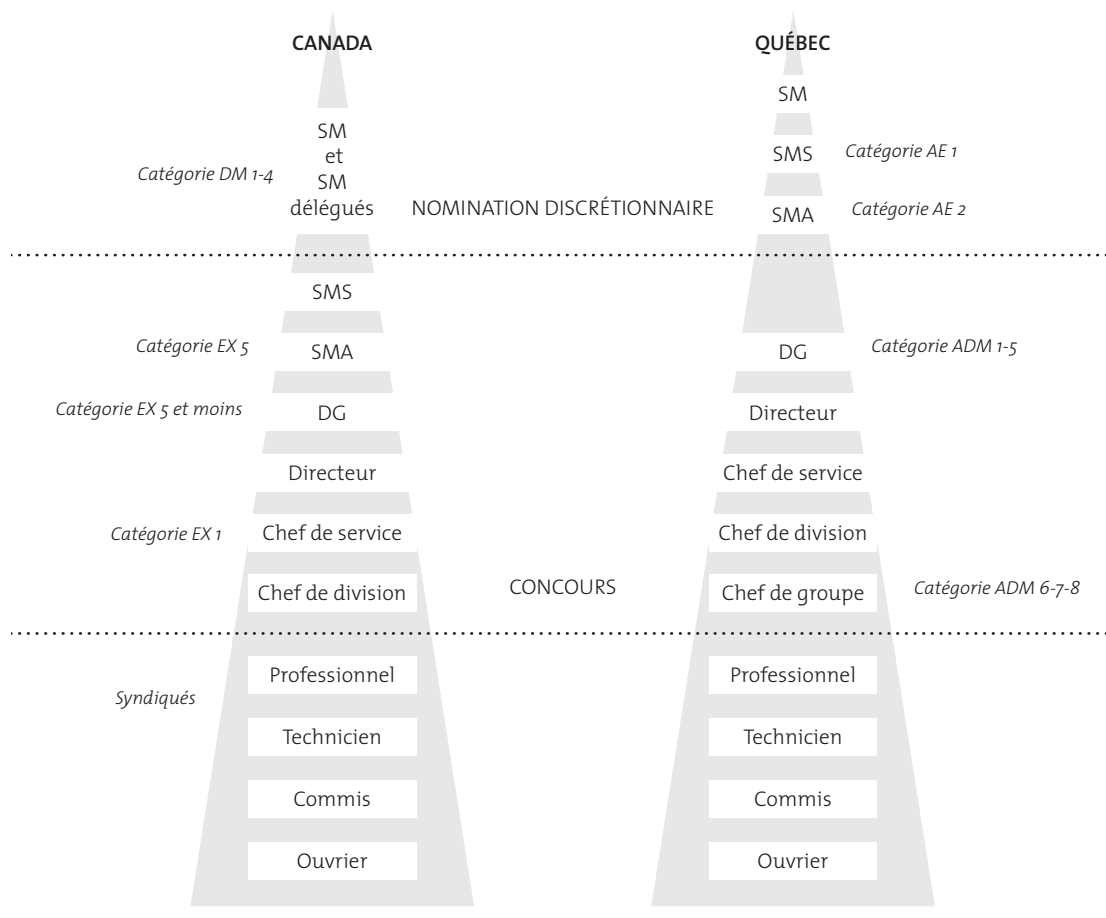
Selon le rapport annuel du Conseil du trésor, l'effectif de la fonction publique québécoise était en 2011 de 68 211 personnes en équivalents à temps complet (ETC). En fait, plus de 90 000 individus ont été salariés à partir de ces crédits durant

l'année, souvent pour des embauches inférieures à un an. Ces données concernent la quasi-totalité des emplois dans une vingtaine de ministères (regroupés en 18 en 2012) et des quelque 70 organismes budgétaires (sur les quelque 200 de l'ensemble du périmètre du secteur public et parapublic). Il faut ajouter à ces effectifs, par exemple, ceux de sociétés d'État comme Hydro-Québec et la Société des alcools du Québec.

Les trois quarts de ces ETC sont dit « réguliers » et occupés par plus de 60 000 personnes, tandis que plus de 25 000 personnes jouissent des crédits prévus pour les 14 500 postes d'occasionnels. Ces effectifs se répartissent en 350 classes d'emplois regroupés en 5 catégories ; les cadres représentent 5,6 % de l'ensemble, les professionnels 33 %, les techniciens 28 %, les employés de bureau 26 %

FIGURE 10.3.

Types de personnels au sein de l'administration



et les autres (agents de la paix, étudiants, stagiaires) constituent 7,9 % de l'administration centrale assujettie à la *Loi sur la fonction publique*.

La difficulté de la situation budgétaire au Québec a incité le gouvernement Charest à prendre des mesures de compressions de dépenses. Depuis 2006, les effectifs réguliers ont diminué de 2 %, tandis que les employés à statut occasionnel (surtout le groupe des professionnels) ont augmenté de 14 %, pour une croissance totale de 2 % des effectifs de la fonction publique du Québec.

POINTS CLÉS

- > La fonction publique fédérale se caractérise comme une fonction publique professionnelle, tandis que son homologue provinciale est dite de carrière.
- > Les postes de la fonction publique, selon leur importance politique, font l'objet de nominations discrétionnaires ou par concours sur la base du mérite.
- > Plusieurs intervenants concourent à la gestion de la fonction publique. Au fédéral, la Commission est responsable de la dotation au mérite, tandis que le Secrétariat du Conseil du trésor se charge des relations du travail et, en partenariat avec les ministères, de la gestion des ressources humaines. Un secrétariat du Bureau du Conseil privé s'occupe des nominations discrétionnaires.
- > Au Québec, la Commission joue un rôle de tribunal administratif, le Secrétariat du Conseil du trésor s'occupe aussi des relations du travail et des grandes politiques de gestion des ressources humaines. Les ministères semblent avoir plus d'autonomie en ce domaine.
- > La loi fédérale de 2003 sur la modernisation de la gestion des ressources humaines n'aurait

pas donné tous les fruits attendus en raison des difficultés de changement de culture chez les gestionnaires.

6. LE BUDGET

Le budget, avec le discours inaugural (appelé « du Trône » à Ottawa, constitue LE document politique fondamental produit durant l'année parlementaire). Cela fut d'autant plus le cas en 2012-2013, alors que le gouvernement fédéral a, par sa loi budgétaire, modifié fondamentalement des dizaines d'autres lois (C-38 et C-45). Tout ceci a pu se réaliser sans ouvrir de débats de fond sur les politiques affectées comme la protection des océans et l'abolition du Conseil arbitral en assurance-emploi. Il s'agit aussi de l'instrument stratégique pour mettre en œuvre les priorités du gouvernement. Enfin, les documents budgétaires permettent d'entrevoir les prévisions économiques et financières (sur 2 à 5 ans) que le gouvernement veut dévoiler.

Tout processus budgétaire comporte trois étapes, plus ou moins longues selon l'ordre de gouvernement concerné. Il y a d'abord *l'élaboration* (la préparation lointaine et rapprochée, le discours de politique économique et budgétaire, la soumission des documents budgétaires et l'autorisation des fonds et la constitution du budget de dépenses). Viennent ensuite *l'exécution* et le *suivi budgétaire* (responsabilités des ministères et organismes, contrôles ministériels et des organismes centraux, suivis et ajustements). Suit enfin la **reddition de comptes**, un processus par lequel les ministères et organismes produisent un rapport sur la base des engagements pris, puis viennent expliquer ce rapport aux parlementaires (au fédéral : le rapport sur le rendement, les comptes

publics, le rapport du Bureau du vérificateur général et les comparutions devant les comités parlementaires ; au provincial : les rapports annuels de gestion, le rapport du Vérificateur général, les Comptes publics, le rapport du président du Conseil du trésor sur l'application de la loi sur l'administration publique, l'audition des ministères devant les comités parlementaires).

À tout moment de l'année budgétaire n (1^{er} avril 2013 au 31 mars 2014), il y a superposition de trois exercices financiers : l'année $n - 1$ (2012-2013) vit alors sa reddition de comptes ; l'année n se trouve en exécution et on prépare l'année $n + 1$ (2014-2015).

On peut présenter le cycle budgétaire au fil de l'année tel le tableau 10.3.

Le gouvernement fédéral du Canada s'inscrit dans ce processus qu'il a raffiné. À la fin du printemps ou à l'été, se tiennent une série de rencontres des membres du Cabinet où le gouvernement examine les priorités courantes : ses engagements électoraux, ceux énoncés dans le discours du Trône et les nouveaux dossiers sur lesquels il souhaite intervenir. Le ministre des Finances y fait aussi rapport sur l'évolution de la situation économique et financière depuis le dépôt du budget. D'autres réunions du Cabinet lui permettent d'entreprendre l'élaboration du budget à la lumière de la conjoncture

TABLEAU 10.3.

Préparation du budget du Québec sur une base annuelle

Mars	Discours à l'Assemblée nationale du ministre des Finances sur le budget.
Avril-mai	Commission parlementaire et adoption du budget.
Juin	Rencontre avec les agences de crédit et marchés financiers afin de soutenir les emprunts qui financeront une bonne partie des dépenses.
Juillet-septembre	Le MFE et le SCT font le suivi du budget actuel ainsi que la recherche et la réflexion en vue du prochain budget.
Septembre-octobre	Mise à jour du scénario économique sur lequel se fonde le budget en cours et révision des prévisions (revenus, dépenses et service de la dette).
Novembre	Début de la planification et préparation des mesures en vue du prochain budget.
Décembre	Décision du Conseil des ministres sur les crédits des ministères pour le prochain budget.
Janvier	Consultations prébudgétaires et mise à jour économique.
Février	Choix des grandes orientations du budget et actualisation du scénario économique et des prévisions.
Mars	Décisions finales et rédaction des documents budgétaires.

Note : Notons deux différences majeures avec le système budgétaire fédéral : d'une part, il n'y a en général pas à Québec de budgets supplémentaires. D'autre part, à Québec, depuis 2012, les cahiers budgétaires comprennent un volume supplémentaire soumis à l'approbation des parlementaires : *Le cahier des fonds spéciaux*. Ce cahier présente l'état consolidé des fonds, de même que les dépenses envisagées pour l'année qui vient.

Source : Entrevues au ministère des Finances et de l'Économie et au Secrétariat du Conseil du trésor du Québec ; Pierre Cliche (2009). *Gestion budgétaire et dépenses publiques : description comparée des processus budgétaires*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 132.

économique et politique, des analyses ministérielles et des sujets reliés à la conjoncture politico-économique tant canadienne qu'internationale. À ce moment, le Cabinet demande aux organismes centraux et aux ministères de leur préparer des avis et des mémoires pour le conseiller dans la préparation du budget.

À l'automne, le ministre des Finances publie une mise à jour des projections économiques et financières qui influe sur la marge de manœuvre estimée pour les prochaines mesures budgétaires. Un comité *ad hoc* du Cabinet peut être formé et les ministres lui présentent des propositions pour le prochain budget. Ces propositions sont examinées par leurs collègues ministres dans le cadre du processus des comités ministériels (Prospérité économique et croissance durable, Affaires étrangères et défense, Affaires sociales). Le Comité ministériel chargé des priorités et de la planification a joué un rôle clé dans l'approbation des postes budgétaires.

L'automne est aussi le moment pour lancer le processus de consultation publique auprès des Canadiens et surtout des groupes de pression au sujet de leurs attentes. Ce sera le rôle du Comité permanent des finances des Communes, des consultations annuelles du ministre des Finances et des consultations spéciales menées par d'autres ministres. La réunion fédérale-provinciale des ministres des Finances à la fin de l'automne sert aussi d'instrument de consultation.

Le cadre de cette consultation avec les intervenants se fonde sur une mise à jour des prévisions et l'établissement de prévisions économiques et financières sur cinq ans. Le ministre des Finances prend en compte les perspectives et les risques associés aux projections économiques et financières. Depuis quelques années, les économistes du secteur privé sont intensément consultés à cette étape aussi. Ces consultations visent à examiner, pour le gouvernement, les possibilités

de définir les priorités et les questions stratégiques au cœur du budget.

L'hiver marque la période la plus intense de la préparation du budget, alors que se multiplient les réunions entre le premier ministre et le ministre des Finances ainsi que les rencontres (surtout bilatérales) entre le ministère des Finances et les autres ministères. Les discussions portent surtout sur les stratégies et mesures précises du budget. À ce moment, le ministère des Finances a mis à jour ses projections financières et y intègre les effets anticipés des derniers développements de la situation économique et financière sur la scène mondiale et canadienne.

Ces projections détermineront le volume des ressources financières disponibles en vue des initiatives financières discrétionnaires annoncées dans le budget, comme le fut le Plan d'action économique. Suivront le dépôt du Plan budgétaire au Parlement ainsi que la *Loi de mise en œuvre du budget* au moment du discours du budget²¹.

Le débat parlementaire sur la *Loi de mise en œuvre du budget* dure un certain temps. Les parlementaires recherchent un accord sur les avis de motion de voies et moyens (ressources budgétaires) et l'administration des mesures fiscales annoncées qui, en général, prennent effet dès leur annonce. Un débat sur le budget sera suivi d'un vote du budget dans son ensemble, considéré comme un vote de confiance. Dans les mois suivants (jusqu'en juillet), se font l'approbation de la *Loi de mise en œuvre du budget* par la Chambre et le Sénat²², puis celle d'une

21. Les documents budgétaires fédéraux sont 1) le plan de dépenses du gouvernement; 2) le budget principal des dépenses; 3) les plans de dépenses des ministères. Des budgets supplémentaires des dépenses peuvent survenir durant l'année (A, B, C, etc.).

22. Les affectations sont composées de crédits, répartis en cinq types : dépenses de programmes; dépenses de fonctionnement; dépenses en capital; subventions, contributions ou crédits

loi ou d'une série de lois d'exécution du budget ainsi que l'approbation des mesures budgétaires incluses dans le budget principal des dépenses.

Le budget principal des dépenses informe le Parlement de la demande de financement du gouvernement pour des postes de dépenses spécifiques. Cette autorisation de financement est obtenue au moyen d'un projet de loi sur les crédits (*Appropriation Bill*). À ce moment, une partie des dépenses n'a pas encore été approuvée par le Parlement, contrairement aux postes déjà pourvus par des législations antérieures. Elle représente environ le tiers du budget des dépenses dédié surtout à des dépenses de fonctionnement.

Il importe de distinguer le budget de dépenses et les crédits²³. Le premier inclut les investissements et détermine les crédits nécessaires à prélever sur le fonds consolidé du revenu pour une année financière. Ces crédits comprennent les crédits permanents qui furent alloués il y a longtemps par une loi particulière ainsi que les crédits déjà votés par une loi sur les crédits au cours d'une année financière antérieure. Les autres crédits à voter doivent être autorisés annuellement par une loi sur les crédits.

On peut représenter les crédits à voter par l'équation suivante :

BUDGET DE DÉPENSES – AMORTISSEMENT +
INVESTISSEMENTS = CRÉDITS NÉCESSAIRES

CRÉDITS NÉCESSAIRES – CRÉDITS PERMANENTS –
CRÉDITS DÉJÀ VOTÉS = CRÉDITS À VOTER

.....
non budgétaires (prêts ou avances aux sociétés d'État ou investissements dans celles-ci ; aux autres gouvernements, aux organisations internationales, au secteur privé) ; crédits spéciaux (réserves pour éventualités, conventions collectives, etc.).

23. Québec (2008). *Le processus budgétaire au Québec*, 2008, p. 34. <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/process_budget.pdf>.

Au fil de l'année, les ministères dépensent les fonds du budget au moyen de politiques, de mémoires au Cabinet/Conseil des ministres et de présentations au Conseil du trésor.

Une mission de **vérification** du processus budgétaire fédéral réalisée en 2012 a donné lieu à un rapport produit pour le Comité de vérification et d'évaluation du ministère des Finances du Canada. Les pratiques de gestion ont été validées, mais le rapport a aussi suggéré des améliorations comme la simplification des outils utilisés pour gérer les propositions de budget et pour en assurer le suivi ainsi que la production de bilans formels particulièrement dans les directions de politiques.

Au gouvernement du Canada, le budget total des dépenses pour 2012-2013 s'est élevé à 251 896 149 milliards de dollars dont 19 milliards de dollars pour l'assurance-emploi. Ce budget prévoyait un déficit de 21,1 milliards de dollars en 2012-2013 dans le cadre d'une réduction progressive du déficit budgétaire à 1,4 milliard de dollars en 2014-2015, ceci grâce à trois facteurs : la reprise économique, le produit des ressources naturelles et les coupes dans les dépenses de fonctionnement. Ainsi, les charges de programmes en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) devraient passer de 14,7 % en 2010-2011 à 12,7 % en 2016-2017. La dette fédérale est passée en 2010 de 550 milliards à 602 milliards en 2012-2013, pour se maintenir à ce niveau en 2016-2017. Relativement parlant, elle devrait diminuer d'ici à 2016-2017 pour s'établir à 28,5 % du produit intérieur brut, alors qu'elle était de 33,9 % du PIB en 2012. Ces prévisions sont fondées sur un taux d'intérêt faible et stable. Le service de la dette coûte environ 25 % du budget de dépenses en 2012-2013.

Au Québec, le budget du ministre des Finances, Nicolas Marceau, présenté le 20 novembre 2012 prévoyait des dépenses de programmes de 72,390 milliards de dollars pour 2013-2014, année d'atteinte prévue de l'équilibre budgétaire.

Il prévoyait contrôler leur croissance à 2,4 % en 2014 et à 3,8 % par la suite. La dette du Québec est estimée à 193,3 milliards de dollars en 2013, soit 56 % du PIB. Le paiement annuel des seuls intérêts sur la dette coûte 8,6 milliards de dollars en 2012-2013.

POINTS CLÉS

- > Le Parlement est sollicité par le gouvernement pour approuver les dépenses annuelles au moyen des deux processus.
- > La loi budgétaire correspond à un énoncé de grandes orientations en matière de politique économique et d'interventions sur les revenus et dépenses du gouvernement.
- > Le budget des dépenses est une proposition détaillée concernant les niveaux de dépenses prévus dans le budget.
- > Ce budget des dépenses rassemble les crédits permanents et non permanents nécessaires à la réalisation des opérations gouvernementales. Il donnera lieu à une ou plusieurs lois de mise en œuvre budgétaire.
- > La préparation du budget donne lieu à un cycle triennal d'études, de consultations larges à travers le Canada ou le Québec, de propositions, puis d'actions et enfin de reddition de comptes.

7. LA PLANIFICATION ET LA REDDITION DE COMPTES

La planification de l'action gouvernementale s'exprime d'abord par le discours du Trône à Ottawa, ou le message inaugural de la session parlementaire à Québec. Le menu législatif et les orientations gouvernementales y sont exposés. Suit le discours du budget qui est, normalement, prononcé vers le 31 mars de chaque année et qui

présente les orientations de l'action gouvernementale, les engagements budgétaires et les politiques fiscales. Les administrations situent leur action à partir de diagnostics de situation. Ceux-ci fondent des orientations triennales dont la première année fait l'objet d'un plan plus détaillé en termes d'activités, d'indicateurs de résultats, de cibles et de calendrier.

Au fédéral, au moyen du Rapport sur les plans et priorités, déposé chaque printemps avec le budget, les ministères et les organismes planifient leurs actions et établissent leurs budgets qui correspondent aux moyens (activités et ressources) permettant de réaliser les priorités. Ceci sera décliné en réalisations prévues et en indicateurs nécessaires pour en observer les résultats. Ces rapports sont déposés par le président du Conseil du trésor avec le budget principal des dépenses en mars de chaque année.

Au gouvernement du Québec, la planification et la reddition de comptes se structurent autour de la *Loi sur l'administration publique*. Chaque ministère et la plupart des organismes doivent disposer d'un **plan stratégique** plurianuel ainsi que d'une déclaration de services aux citoyens. Cette déclaration comporte des engagements spécifiques que prennent les ministères et organismes quant au traitement de dossiers, de plaintes, d'appels téléphoniques, de demandes d'informations, etc. Ce plan fonde l'action annuelle des ministères et organismes et leur plan de gestion des dépenses, lequel en principe soutient leurs demandes budgétaires.

De manière générale, le principe de la responsabilité ministérielle fonde la reddition de comptes du gouvernement et des ministres auprès du Parlement ou de l'Assemblée nationale ; les ministres répondent aux questions des députés en Chambre ou en commission parlementaire. Les observations contenues dans les rapports des ministères et organismes, dans ceux des agents du Parlement ou encore la discussion

de projets de législation suscitent des questions et remarques des députés membres des commissions. Ces informations et débats peuvent compromettre la survie d'un gouvernement ou celle d'un ministre. En effet, les députés peuvent défaire un gouvernement sur une motion de confiance, sur une mesure fiscale ou sur un budget, lequel est réputé refléter l'ensemble de la politique gouvernementale.

Les ministres rendent compte aussi au Conseil des ministres, en vertu du principe de la **solidarité ministérielle** qui engage la responsabilité ministérielle collective des membres du gouvernement. En vertu de ce principe, toutes les affaires importantes d'un ministère doivent faire l'objet d'une présentation devant le Conseil des ministres et toute matière qui fait l'objet d'une préoccupation grave pour un ministre peut être soumise au président du Conseil des ministres, le premier ministre, pour être mise à l'ordre du jour. Dans le cas de règlements et de lois, cette phase du processus de décision est inévitable. Le Conseil des ministres siège toujours à huis clos pour favoriser la libre discussion des membres du gouvernement. Ainsi, tous les ministres peuvent s'exprimer librement sur tous les sujets. Les documents faisant l'objet de la discussion sont classés secrets afin que nul ne puisse tirer avantage de la période de délibération. Un vote est généralement pris ou un consensus est constaté par le président. Ceux et celles qui n'étaient pas d'accord avec la décision lors de l'étape de la discussion doivent maintenant s'y rallier. Par la suite, les ministres, à défaut d'avoir démissionné, sont réputés solidaires de toutes les décisions prises.

Au gouvernement fédéral, une partie de la reddition de comptes a lieu chaque automne lorsque les ministères et les organismes préparent un *Rapport ministériel sur le rendement* déposé au Parlement par le président du Conseil du trésor avec les comptes publics. Ce

rapport fait état du rendement de l'organisme au sujet des engagements du rapport sur les Plans et priorités de l'année s'étant terminée le 31 mars. Cette reddition de comptes veut justifier les ressources mises en œuvre pour réaliser les objectifs du ministère et fait état des réalisations de l'organisation.

Au gouvernement du Québec, chaque ministère et organisme remet un rapport annuel de gestion²⁴ qui présente les résultats obtenus par rapport au plan stratégique et au plan annuel de gestion des dépenses ainsi qu'une déclaration attestant la fiabilité des données et des contrôles afférents et tout autre élément ou renseignement jugé utile par le Conseil du trésor.

8. LES AGENTS ET LES CONTRÔLEURS

La reddition de comptes passe aussi par le travail des agents du Parlement. On les désigne ainsi parce qu'ils ne relèvent pas du pouvoir exécutif qu'ils servent plutôt à contrôler. Ils sont nommés par les parlementaires, à majorité qualifiée, pour un mandat excédant une législature et ne peuvent être congédiés autrement que pour une cause et par un processus qui implique le plus souvent les parlementaires.

Au fédéral, il s'agit du Vérificateur général du Canada, du Commissaire aux langues officielles, du Commissaire à la vie privée et aux renseignements personnels, du Commissaire à l'information, du Commissaire à l'intégrité du secteur public, du Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, à plusieurs égards de la Commission de la fonction publique du Canada, du Commissaire à l'accès à l'information, du Commissaire au lobbying. Le directeur

24. <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/guide_rappanngest_02.pdf>.

parlementaire du budget n'est pas un agent du Parlement, mais relève de la Bibliothèque du Parlement. Il remplit de manière autonome son mandat et soumet au Parlement des analyses indépendantes sur l'état des finances, le budget des dépenses du gouvernement ainsi que les tendances générales de l'économie. De plus, il prépare des estimations de coûts à la demande de tout comité parlementaire ou de tout parlementaire. Un autre organisme a aussi été créé, la Commission des nominations politiques. Elle n'a pour le moment jamais été dotée de membres²⁵, bien que son secrétariat compte quatre personnes depuis plusieurs années!

Les agents de l'Assemblée nationale du Québec sont, à part le Directeur général des élections, le Vérificateur général, le Protecteur du citoyen, le Commissaire à l'accès à l'information (pour son mandat de surveillance et non pour son rôle juridictionnel), le Commissaire à l'éthique et à la déontologie ainsi que le Commissaire au lobbying. La Commission des droits de la personne et de la jeunesse voit ses président et vice-présidents nommés par l'Assemblée nationale, mais son rôle ne se limite pas à la surveillance du pouvoir exécutif.

Ces agents exercent, au bénéfice du Parlement et des parlementaires, une juridiction de surveillance, d'enquête et de reportage et disposent souvent de pouvoirs spéciaux à ces égards. Ils soumettent au moins un rapport annuel au Parlement et, lorsque c'est nécessaire, ils produisent aussi des rapports spécifiques. On ne prend connaissance de ces rapports que si le Parlement siège et que le ministre-relais choisit de les déposer... souvent dans le cadre d'une stratégie gouvernementale!

.....

25. Les conservateurs auraient voulu y nommer un dirigeant jugé partisan par l'opposition. Depuis, le gouvernement Harper a préféré n'y nommer personne.

POINTS CLÉS

- > La reddition de comptes se fait en regard de deux standards: la conformité à des principes de gestion publique et la réalisation des lois en vigueur et des plans convenus.
- > Au fédéral, au moyen du Rapport sur les plans et priorités, déposé chaque printemps avec le budget, les ministères et les organismes planifient l'action et établissent leurs budgets qui correspondent aux moyens (activités et ressources) permettant de réaliser les priorités.
- > Au gouvernement du Québec, la planification et la reddition de comptes se structurent autour de la *Loi sur l'administration publique*.
- > Chaque ministère et chaque organisme rendent des comptes en continu au Parlement (par les questions en Chambre, les apparitions aux comités/commissions parlementaires, les rapports des agents du Parlement).
- > Ces ministères et organismes rendent aussi compte au Conseil des ministres (par son ministre et les comités ministériels dont le Conseil du trésor n'est pas le moindre).

CONCLUSION : LES PERSPECTIVES ET LES ENJEUX

Les administrations publiques produisent un certain nombre d'idées de politiques publiques et elles développent la réflexion sur l'ensemble des initiatives d'un gouvernement. Le défi de l'administration est de produire une vision qui anticipe la conjoncture internationale et la place qu'y trouveront les sociétés canadienne et québécoise. Cette proposition doit évidemment être acceptable et retenue par le gouvernement du jour. Cela implique des capacités d'ouverture sur le monde pour y anticiper les occasions

de développement de la richesse et du bien-être collectif. Ce défi exige d'immenses efforts continus de mise à jour des connaissances et de validation des angles de réflexion. Les compressions de dépenses actuelles ne favorisent pas la réalisation de ces tâches.

Généralement, les ressources financières d'une administration ne suivent pas la croissance des demandes qui lui sont adressées (Tremblay, 2005). Le déficit générationnel, le coût du service de la dette qui s'accroîtra et l'explosion inévitable des coûts de la santé rendront difficile la tâche de livrer le même niveau de services publics, à moins que la productivité fiscale ne suive le rythme, ce qu'elle ne peut faire indéfiniment. En situation de croissance économique, on a voulu distribuer la richesse nouvelle en accroissant les dépenses étatiques. Or, en situation de crise, les gouvernements prônent le régime minceur : tout se passe à l'inverse de la prescription keynésienne qui souhaite des interventions en situation de crise et le paiement de la dette en situation de croissance. À moins d'un improbable nivellement des pratiques concurrentielles à l'échelle mondiale, des choix difficiles devront être faits et des perturbations sociales seront au rendez-vous.

Dans ce contexte, on tentera encore de rehausser la productivité des employés du secteur public. La pertinence des services, des modes de production et des postes se trouvera encore remise en question (Rouillard *et al.*, 2009). Le service public fait donc face à un double défi : rechercher en continu une productivité optimale et renouveler un discours de reddition de comptes pour confirmer sa pertinence sociale et sa productivité.

Les processus de la **gouvernance** publique posent le dilemme suivant : d'une part, on les

veut complets et efficaces pour bénéficier de la meilleure gestion publique possible. D'autre part, les processus de contrôle et de reportage sont coûteux en ressources et en délais. Jusqu'à quel point peut-on raffiner les processus des contrôles et de reddition de comptes sans détourner trop de ces ressources aux dépens de la livraison des services publics, et cela, sans alimenter le cynisme des citoyens ? Le défi dans un futur proche sera de déterminer le niveau adéquat de contrôle et de reddition de comptes.

Au sein des administrations publiques, ce contexte demandera de la part des dirigeants politiques et administratifs des ministères à la fois de la lucidité, du courage et du leadership. Ces dernières années, plusieurs dirigeants politiques ont remis en cause le rôle des administrations comme livreurs de services en promouvant le rôle du privé. On a même diminué l'influence des fonctionnaires comme conseillers principaux des ministres en instaurant des processus qui font la part belle aux comités d'experts (*think tanks*), groupes de pression et aux courants plutôt marginaux des partis politiques... Ces perspectives sont inquiétantes lorsque ces initiatives risquent de faire prévaloir des intérêts particuliers à court terme aux dépens de l'intérêt général à plus long terme. Par ailleurs, les agents du secteur public ne pourront maintenir leur rôle s'ils refusent de composer avec la réalité de la compétitivité mondiale et celle des perspectives d'évolution de la société canadienne ou québécoise. Il en va de même s'ils négligent de prendre les moyens d'adaptation, quelques fois difficiles, que le changement impose et s'ils ne proposent pas un agenda ambitieux et pertinent pour bien servir les citoyens qui habiteront le monde de demain.

QUESTIONS

1. À partir du cas canadien, comment caractériser une administration coloniale ?
2. Expliquez les difficultés de l'évolution d'une administration publique nationale qui se bâtit.
3. Comment se caractérisent les rapports entre l'administration de l'État et les entreprises ?
4. Qu'entend-on par la modernisation de l'administration ?
5. Présentez les instances de direction politique et bureaucratique de l'administration gouvernementale ainsi que leurs rapports.
6. Comment un ministère se différencie-t-il d'un organisme ?
7. Présentez l'ensemble des organisations composant l'administration publique.
8. Distinguez les nominations discrétionnaires et celles qui se font par concours. Pourquoi toutes les nominations ne se font-elles pas par concours ?
9. Comparez les administrations fédérale et québécoise en matière de gestion des ressources humaines.
10. Expliquez le processus et les législations budgétaires.
11. Que signifie la reddition de comptes pour les administrations publiques et comment se fait-elle à Ottawa et à Québec ?
12. Commentez les enjeux qui se présentent aux administrations fédérale et québécoise pour les prochaines années.

LECTURES SUGGÉRÉES

- Bernard, L. (1987). *Réflexions sur l'art de gouverner. Essai d'un praticien*, Montréal, Québec Amérique.
- Bernier, L., S. Paquin et G. Lachapelle (dir.) (2010). *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Bourgault, J. et K. Van Dorpe (2013). « Les réformes managériales, les marchés bureaucratiques (*public service bargains*) et l'identité des hauts fonctionnaires », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 79, n° 1, p. 5374.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*, Upper Saddle River, Prentice Hall.

- Dwivedi, O.P. et J.I. Gow (1999). *From Bureaucracy to Public Management. The Administrative Culture of the Government of Canada*, Toronto, Broadview Press.
- Granatstein, J.L. (1982). *The Ottawa Men : The Civil Service Mandarins : 1935-1957*, Toronto, University of Toronto Press.
- Juillet, L. et K. Rasmussen (2011). *À la défense d'un idéal contesté*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- Kernaghan, K. (1997). « Valeurs, éthique et fonction publique », dans J. Bourgault, M. Demers et C. William (dir.), *Administration publique et management public : expériences canadiennes*, Québec, Les Publications du Québec, p. 107-119.
- Mazouz, B., J. Leclerc et J.-B. Tardif (2008). *La gestion intégrée par résultats. Concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Mercier, J. (2002). *L'administration publique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Michaud, N. (dir.) (2011). *Secrets d'État : les principes qui guident l'administration publique contemporaine et ses enjeux*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Mintzberg, H. et J. Bourgault (2000). *Gérer en public*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada et Université de Toronto.
- Weber, M. (1995). *Économie et société*, Paris, Plon.

SITES INTERNET

INSTITUT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA,	< http://www.iapc.ca/ >.
INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES,	< http://www.iias-iiisa.org/f/Pages/F.aspx >.
ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES	
POUR LE CANADA,	< http://www.oecd.org/fr/canada/ >.
SUR LA GOUVERNANCE PUBLIQUE,	< http://www.oecd.org/governance/ >.
CAPACITY.ORG,	< http://capacity.org/capacity/opencms/en/index.html >.
TRANSPARENCY INTERNATIONAL,	< http://www.transparency.org >.
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ DU CANADA,	< http://www.pco-bcp.gc.ca/premier.asp >.
MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF,	< http://www.mce.gouv.qc.ca/index.htm >.
SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA,	< http://www.tbs-sct.gc.ca/ >.
SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU QUÉBEC,	< http://www.tresor.gouv.qc.ca/ >.
COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA,	< http://www.psc-cfp.gc.ca/index-fra.htm >.
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET,	< http://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/ >.
OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE – ENAP,	
	< http://observatoire.enap.ca/fr/accueil.aspx?sortcode=1 >.

GLOSSAIRE

ADMINISTRATION ET (DISTINCTION AVEC GESTION, ET MANAGEMENT) : Renvoie souvent à l'organisation globale qu'est l'administration publique ; dans un autre sens, il s'agit de l'action d'appliquer des normes à des cas, tandis que la gestion consiste à prendre des décisions d'optimisation de l'atteinte d'objectifs compte tenu des ressources allouées et des contraintes. Le management consiste à faire en sorte que ce qui doit être fait est fait.

AGENTS (DU PARLEMENT OU DE L'ASSEMBLÉE) : Personnes investies par la loi de missions ne relevant pas de l'autorité du gouvernement, mais se rapportant à la chose publique. Le Directeur général des élections ou le Vérificateur général en sont. Plusieurs de ces agents observent l'action de l'administration publique ou du gouvernement et font rapport au Parlement.

CABINET : Terme portant deux sens, soit les membres du gouvernement qui délibèrent en réunion du Conseil des ministres ou encore les membres de l'équipe de soutien partisan aux ministres.

CADRE : Personnel d'encadrement qui occupe des postes destinés à diriger, supporter et contrôler les employés. On parle de cadres supérieurs, intermédiaires ou de premier niveau.

CAPACITÉ (DEGRÉ OU NIVEAU DE) : Disposition d'une organisation à réaliser ses missions compte tenu du niveau de ses effectifs (quantité et qualité), de ses systèmes d'information, de ses systèmes de gestion et de son déploiement sur le territoire.

DÉCENTRALISATION : Concept relatif portant sur l'autonomie décisionnelle d'une organisation fondée sur quatre critères : personnalité juridique ; champ de compétence exclusif ; choix des dirigeants ; autofinancement. Peut être territoriale ou technique.

DÉCONCENTRATION : Délégation d'une autorité décisionnelle dans le cadre de normes de programmes ou de politiques établis au palier supérieur de l'organisation.

FONCTIONNAIRE : Employé qui satisfait aux conditions légales ouvrant droit à ce titre. Dans le langage commun, ce terme réfère à tous les employés du gouvernement, qu'ils soient fonctionnaires, contractuels, employés publics, etc.

GOVERNANCE : L'expression « bonne gouvernance » réfère au fait de prendre des décisions dans l'intérêt des détenteurs de l'organisation. Elle implique la transparence de gestion, l'inclusion des parties prenantes, l'éthique de gestion et la reddition de comptes : organisation créée par une loi et se distinguant d'un ministère par son autonomie décisionnelle et opérationnelle. Relevant du Parlement, l'organisme y rend compte à travers un ministre, qui ne dirige pas l'organisme, rôle en général dévolu à un conseil d'administration.

PATRONAGE : Action de préférer un individu à d'autres non pas sur la base de la compétence, mais sur celle des allégeances partisans ou des relations personnelles.

PLAN STRATÉGIQUE (PLANIFICATION STRATÉGIQUE) : Série logique d'actions stratégiques établies sur un horizon de deux à cinq ans,

présentées dans un plan général et déclinées en plans annuels d'actions.

REDDITION DE COMPTES : Action de faire rapport de manière écrite et verbale à un mandant, sur la base de missions générales et d'engagements particuliers.

RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE : Principe voulant qu'un gouvernement soit responsable devant le Parlement de ses décisions, actions ou de l'absence de celles-ci. Cette responsabilité peut amener un ministre ou le gouvernement à démissionner. Un gouvernement ne démissionne jamais du fait de l'erreur de ses fonctionnaires, bien qu'il en demeure responsable. Il doit enquêter sur l'erreur, la

corriger, dédommager les victimes et punir le fonctionnaire responsable.

SOLIDARITÉ MINISTÉRIELLE : Principe suivant lequel les ministres décident collectivement en réunion du Conseil des ministres ; les discussions se déroulent à huis clos afin que tous puissent présenter leurs arguments dans la discussion. Une fois la décision prise, les ministres qui ne démissionnent pas y sont réputés favorables.

VÉRIFICATION : Examen d'une situation par un vérificateur interne, un agent du Parlement, ou une mission mandatée à cette fin. La vérification se fait selon des critères prédéfinis, tels que la conformité, l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la suffisance.

BIBLIOGRAPHIE

- Bernier, L. (2004). « Que faire des sociétés d'État aujourd'hui ? », dans R. Bernier (dir.), *L'État québécois au XXI^e siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 103-124.
- Bernier, L. et C. Simard (1992). *L'administration publique*, Montréal, Boréal.
- Bilodeau, R. (2002). *Le Bureau du Conseil privé*, Présentation dans un séminaire de la maîtrise de l'ÉNAP, professeur Jacques Bourgault.
- Bolduc, R. (2012). *Le Mandarin de l'ombre : de la Grande Noirceur à la Révolution tranquille*, Québec, Septentrion.
- Bourgault, J. (1982). *Répertoire des employés supérieurs du gouvernement du Québec de 1867-1982*, Québec, Assemblée nationale du Québec, coll. « Bibliographie et documentation », n° 12.
- Bourgault, J. (à paraître). *Introduction à l'administration publique au Québec et au Canada*.

- Cartwright, S. (2011). *Rapport sur l'examen de la Loi sur la modernisation de la fonction publique (2003)*, Ottawa, Commission de la fonction publique du Canada, <<http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/psma-lmf/psma-lmfpoi-fra.asp>>.
- Charland, G., K. Mehirić et J. Turgeon (2011). « Les politiques publiques et leur analyse », dans N. Michaud (dir.), *Secrets d'États ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 411-436.
- Comeau, P.-A. et M. Couture (2003). « Accès à l'information et renseignements personnels : le précédent québécois », *Administration publique du Canada*, vol. 46, n° 3, p. 364-389.
- Dickinson, J.A. et B. Young (2009). *Brève histoire socioéconomique du Québec*, 4^e éd., Québec, Septentrion.
- Doern, B. et R. Phidd (1983). *Canadian Public Policy : Ideas, Structure, Process*, Toronto, Methuen.

- Gélinas, A.J. (2003). *L'administration centrale et le cadre de gestion : les ministères, les organismes, les agences, les appareils centraux*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Goldenberg, E. (2006). *The Way It Works : Inside Ottawa*, Toronto, McClelland and Stewart.
- Goodnow, F.J. et J. Rohr (2003). *Politics and Administration : A Study in Government*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Gow, J.I. (1986). *Histoire de l'administration québécoise, 1867-1970*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Heintzman, R. (1997). « Le Canada et l'administration publique », dans J. Bourgault, M. Demers et C. William (dir.), *Administration publique et management public : expériences canadiennes*, Québec, Les Publications du Québec, p. 1-17.
- Kernaghan, K. et D. Siegel (1999). *Public Administration in Canada*, Toronto, Methuen.
- Jauvin, N. (1997). « Gouvernement, ministres, macro-organigramme et réseaux », dans J. Bourgault, M. Demers et C. William (dir.), *Administration publique et management public : expériences canadiennes*, Québec, Les Publications du Québec, p. 44-57.
- Leduc, G. (2003). « L'État, ce monstre insaisissable », *Le Soleil*, 5 avril.
- Mercier, J. (2002). *L'administration publique. De l'École classique au nouveau management public*, Québec Les Presses de l'Université Laval.
- Nelles, H.V. (1974). *The Politics of Development : Forests, Mines and Hydro-electric Power in Ontario, 1849-1941*, Toronto, Macmillan.
- Peters, G. et J. Pierre (2003). *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage Publications.
- Québec (2008). *Le processus budgétaire au Québec*, Québec, Conseil du trésor, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/process_budget.pdf>.
- Québec (2011). *Rapport annuel sur l'effectif, 2010-2011*, Québec, Conseil du trésor.
- Roberts, A. (1996). *So-Called Experts : How American Consultants Remade the Canadian Civil Service : 1918-1921*, Toronto, Institute of Public Administration of Canada.
- Robertson, R.G. (1971). « The changing role of Privy Council Office », *Administration publique du Canada*, vol. 14, n° 4, p. 487-508.
- Rouillard, C., É. Montpetit, I. Fortier et A.-G. Gagnon (2009). *De la réingénierie à la modernisation de l'État québécois*, 2^e éd., Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Savoie, D. (1999). *Governing from the Centre : The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press.
- Savoie, D. (2008). *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*, Toronto, University of Toronto Press.
- Skulska, E. (1981). *Répertoire des ministères du gouvernement québécois, 1967-1981*, Québec, Bibliothèque de l'Assemblée nationale.
- Sossin, L. (2006). Définir les frontières : l'argument constitutionnel pour l'indépendance bureaucratique et son implication pour la responsabilité de la fonction publique », dans J.H. Gomery (dir.), *Rétablir l'imputabilité : études - Volume 2 : La fonction publique et la transparence*, Canada, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, p. 27-78, <http://publications.gc.ca/collections/Collection/GomeryII/Etudes2/fr_CISPA_Vol2_2.pdf>.
- Tremblay, M. (2006). *Derrière les portes closes*, Montréal, Québec Amérique.
- Tremblay, P.-P. (2005). *Sisyphes et le financement de l'État*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Trudel, M. (1968). *Initiation à la Nouvelle-France. Histoire et institutions*, Montréal et Toronto, Holt, Rinehart et Winston.
- Vachon, A. (1970). *L'administration de la Nouvelle-France, 1627-1760*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

CHAPITRE 11

LES INSTITUTIONS JUDICIAIRES ET LE PHÉNOMÈNE DE LA JUDICIARISATION DU POLITIQUE AU QUÉBEC ET AU CANADA

Louis-Philippe Lampron

Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire ; car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutive, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur
MONTESQUIEU, 1838, Livre IX, Chapitre VI.

La reconnaissance du principe d'*habeas corpus* (selon lequel toute personne privée de liberté par la puissance publique a le droit de faire vérifier la légalité de son arrestation par un juge) dans la *Magna Carta* anglaise de 1215¹ est sans contredit

l'une des pierres d'assise sur lesquelles se sont construites les sociétés de droit occidentales telles que nous les connaissons aujourd'hui. En reconnaissant aux sujets de la Couronne d'Angleterre une protection contre les décisions arbitraires, ce document fondateur allait permettre la reconnaissance implicite – et le renforcement graduel – de deux principes essentiels aux démocraties modernes :

.....
1. Bien que les barons anglais aient arraché au roi Jean Sans Terre cette *Grande Charte* par la force, le fait que son successeur ait accepté d'en reconnaître les principaux engagements fait de ce document un des premiers textes (après la *Charte des libertés*) par l'entremise desquels le titulaire de la puissance publique acceptait de limiter la portée de ses pouvoirs. Pour une étude détaillée

.....
de la *Magna Carta* et de son influence actuelle sur les sociétés occidentales, voir notamment Holt (1992).

la **primauté du droit**² et la nécessité de la **séparation des pouvoirs** publics et judiciaires.

Pour qu'elle soit effective, la possibilité de faire vérifier la *légalité* des décisions et des actes d'un État dépend en effet entièrement de l'existence d'institutions judiciaires *indépendantes* de ces mêmes États et *impartiales* par rapport aux litiges sur lesquels elles ont à statuer. Aujourd'hui, si l'ampleur des garanties d'indépendance et d'impartialité dont doivent jouir les institutions judiciaires est susceptible de varier d'un État occidental à l'autre, aucun système juridique démocratique ne remet en cause le principe de la séparation des pouvoirs³ qui a été si bien théorisé par Montesquieu au début du XIX^e siècle dans son *Esprit des lois*.

Lessor fulgurant de la théorie des *droits et libertés fondamentaux* (ou *droits de l'homme*) depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et l'adoption, en 1948, de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* par les pays membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU), ont eu pour conséquence majeure d'ouvrir un champ de **contrôle judiciaire** de l'action gouvernementale très fortement *politisé*. En effet, le caractère **supralégislatif** des différents textes juridiques internationaux et nationaux protégeant les droits et libertés en vigueur et le consensus largement accepté selon lequel toute action publique ne trouve de légitimité que si elle respecte les droits et libertés individuels ont mené à une importante mutation du contrôle judiciaire de l'action gouvernementale et, à travers le devoir qui leur a été imposé d'interpréter la portée de ces droits et libertés, a conduit plusieurs magistrats nationaux – dont les canadiens – à exercer le rôle d'arbitre des valeurs.

Le régime constitutionnel canadien, parce qu'il comprend une *Charte des droits et libertés* de très grande portée depuis 1982, qu'il permet le contrôle *a posteriori* de l'action gouvernementale et qu'il octroie aux tribunaux un très large pouvoir d'interprète des dispositions constitutionnelles, est un exemple clair de *judiciarisation* du politique ayant à sa source, principalement, les différends opposant certaines provinces – principalement le Québec – et le gouvernement fédéral sur la nature du fédéralisme canadien et la consécration des droits et libertés fondamentaux comme condition *sine qua non* de la légitimité gouvernementale au sein des sociétés occidentales. Comme l'écrivent les constitutionnalistes Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet :

L'enchâssement d'une Charte des droits et libertés de la personne dans la Constitution en 1982 et, d'une façon plus générale, le phénomène de la constitutionnalisation du droit, ont provoqué un changement dans le modèle de comportement qui était autrefois privilégié par les tribunaux canadiens. La constitutionnalisation du droit a pour signification essentielle la judiciarisation de l'État. En hissant des normes à un niveau formellement constitutionnel, à un niveau supralégislatif, on confie du même coup à des juges le pouvoir de dire si les lois sont compatibles avec ces normes. La constitutionnalisation du droit marque donc un transfert du pouvoir de l'État du politique vers le judiciaire : plus on constitutionnalise, plus on remplace la suprématie législative par la suprématie judiciaire (2008, p. 789).

POINT CLÉ

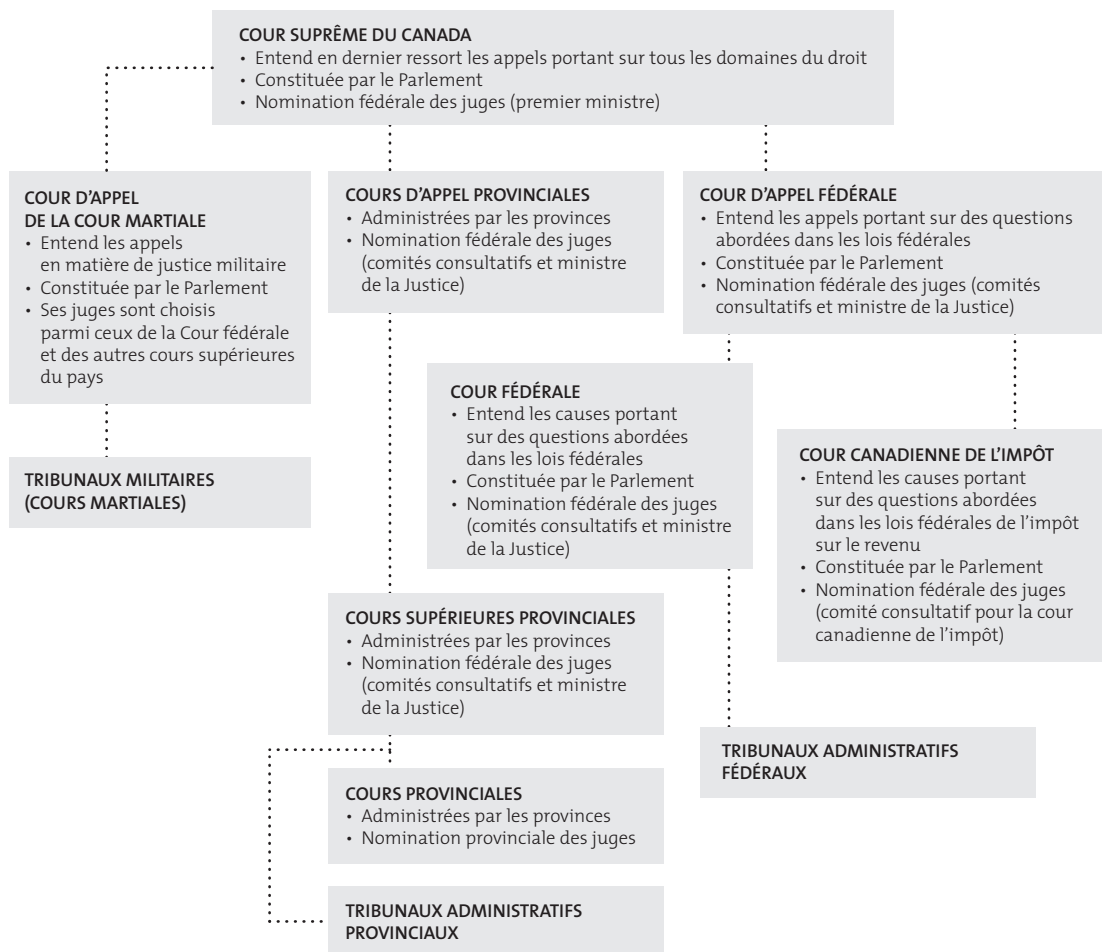
- > Pour être effectif au sein d'une société démocratique, le principe de la primauté du droit exige la présence d'institutions judiciaires indépendantes de l'État.

2. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

3. Voir notamment sur cette question l'article 10 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (1948). Voir aussi Côté-Harper (1998) ; Shetreet et Forsyth (2011) de même que Moor (1999).

FIGURE 11.1.

Les institutions judiciaires canadiennes



Source: Parlement du Canada (2011).

1. LES INSTITUTIONS JUDICIAIRES CANADIENNES

La Constitution canadienne prévoit que le gouvernement fédéral est responsable de la nomination des juges siégeant au sein des

principales cours de justice canadiennes, qu'elles soient de compétence provinciale ou fédérale. Ainsi, chaque province a deux cours de justice dites *supérieures*, une de première instance (la Cour supérieure au Québec) et l'autre, d'appel (la Cour d'appel au Québec). Les cours

supérieures sont généralement compétentes pour entendre tout litige (ou contestation judiciaire) prenant naissance sur le territoire des provinces et dont la compétence n'a pas été réservée à un autre tribunal de première instance (comme la Cour fédérale ou la Cour du Québec).

En 1875, le législateur fédéral s'est également prévalu de l'article 101 de la **Loi constitutionnelle de 1867** en mettant sur pied la Cour suprême du Canada, tribunal canadien de dernière instance⁴ composé de neuf juges, tous nommés par le gouvernement fédéral, mais dont la composition doit compter au moins trois juges du Québec (*Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. 1985, c. S-26, art. 4 et 6). Bien que cette importante restriction quant à la province d'origine des juges de cette cour fédérale soit prévue par une loi fédérale ordinaire, certains auteurs considèrent que l'article 41 de la **Loi constitutionnelle de 1982** protège ce ratio minimal de juges venant du Québec au sein de la Cour suprême du Canada (Brun, Tremblay et Brouillet, 2008)⁵. Pour les six autres juges, la pratique historique en matière de représentation régionale veut que trois viennent de l'Ontario, deux des provinces de l'Ouest et un dernier de celles de l'Atlantique.

Il existe deux manières de saisir la Cour suprême du Canada d'un litige ou d'une question de droit : soit dans le contexte d'un appel d'une décision initialement rendue par une cour de première instance (comme la Cour du Québec ou une Cour supérieure), soit dans le contexte d'une procédure de *renvoi*, comme prévu par l'article 53

de la *Loi sur la Cour suprême*, procédure en vertu de laquelle le gouvernement fédéral peut saisir directement la Cour suprême d'une question de droit qu'il juge particulièrement importante et sur laquelle il veut obtenir l'avis des juges de la Cour. C'est notamment par l'entremise de cette procédure que les célèbres *Renvoi sur le rapatriement de la Constitution* (1981) et *Renvoi sur la Sécession du Québec* (1998) ont été rendus par la Cour suprême, avec les conséquences qu'on leur connaît aujourd'hui sur les négociations constitutionnelles ayant mené à la promulgation de la *Loi constitutionnelle de 1982* et à l'adoption de la *Loi sur la clarté référendaire* de 1999⁶. Il est à noter que plusieurs gouvernements provinciaux jouissent également du droit de saisir les plus hautes cours supérieures provinciales (comme la Cour d'appel en ce qui concerne le Québec : *Loi sur les renvois à la Cour d'appel*, L.R.Q., c. R-23) d'une question juridique par l'entremise d'une procédure de renvoi similaire à celle prévue pour la Cour suprême du Canada⁷.

Contrairement à la France et à sa cour exclusivement compétente pour traiter des questions de constitutionnalité – c'est-à-dire le Conseil constitutionnel –, le régime juridique canadien ne permet pas de contrôler *a priori* la constitutionnalité de lois ou règlements adoptés par les différents parlements, fédéral et provinciaux. Non seulement faut-il que la loi ait été

4. Il importe ici de souligner le fait que, jusqu'en 1949, il était possible de saisir de Comité judiciaire du Conseil privé britannique en appel d'une décision de la Cour suprême du Canada (Pelletier, 2007, p. 75).

5. L'article 41(d) de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit en effet que tout changement aux règles régissant la composition de la Cour suprême du Canada doit obtenir un appui unanime des législatures provinciales et fédérale.

6. En effet, alors que la déclaration de « légalité, mais illégitimité » (*Renvoi de 1981*) du projet fédéral de procéder unilatéralement au rapatriement de la Constitution a poussé le gouvernement fédéral à mettre de l'eau dans son vin et à « ré-entamer » une ronde de négociation constitutionnelle avec les provinces, le cœur de la *Loi sur la clarté référendaire* suit presque mot pour mot les suggestions qui avaient été formulées par la Cour suprême dans le *Renvoi sur la Sécession du Québec* de 1998.

7. En tout et pour tout, le gouvernement du Québec a utilisé la procédure de renvoi devant la Cour d'appel du Québec à sept reprises (voir l'encadré « Les demandes de renvoi soumises à la Cour d'appel du Québec »).

valablement adoptée – et produise donc des effets – pour qu’une cour de justice compétente puisse être saisie d’une question de constitutionnalité⁸, mais presque toutes les cours de justice canadiennes (et dans certains cas administratives) jouissent, sauf exception, de la compétence de traiter des questions constitutionnelles. L’arrêt *Conway* (2010) de la Cour suprême du Canada a en effet généralisé la présomption selon laquelle, dès qu’une cour a été habilitée à trancher sur des questions de droit, on doit également tenir pour acquis qu’elle est habilitée à trancher sur des questions constitutionnelles, et ce, à moins que le législateur n’ait prévu expressément qu’elle ne le peut pas. Autrement formulé, et malgré l’importance primordiale de toute décision jurisprudentielle déterminant la portée des différentes dispositions constitutionnelles, il n’existe pas au Canada d’instance judiciaire spécialisée en matière constitutionnelle et le *corpus* jurisprudentiel permettant d’interpréter la Constitution canadienne a été formé par des juges généralistes, le plus souvent nommés par le gouvernement fédéral.

LES DEMANDES DE RENVOI SOUMISES À LA COUR D’APPEL DU QUÉBEC

Renvoi sur les valeurs mobilières (2011).
Renvoi sur la procréation assistée (2008).
Renvoi sur l’assurance-emploi (2004).
*Renvoi sur la Loi concernant le système
de justice pénale pour les adolescents* (2003).
Renvoi sur la Loi sur l’instruction publique (1990).
Renvoi sur la Constitution (1981 et 1982).

8. Que cette question porte sur le respect du partage des compétences entre les paliers fédéral et provinciaux de gouvernement ou sur le respect des droits et libertés enchâssés dans la Charte canadienne.

POINTS CLÉS

- > C’est le gouvernement fédéral qui est responsable de la nomination des juges des principales cours de justice au Canada.
- > Dans des cas particuliers, les gouvernements provinciaux et fédéral peuvent respectivement saisir leurs cours d’appel et la Cour suprême du Canada d’une question juridique complexe (procédure de renvoi).
- > Au Canada, le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois ne peut être fait qu’après que celles-ci ont été adoptées.

2. LA CONFUSION DES POUVOIRS ET LES GARANTIES D’INDÉPENDANCE ET D’IMPARTIALITÉ

Le fait que les juges de l’appareil judiciaire canadien soient exclusivement nommés par l’un ou l’autre des deux ordres constitutionnels de gouvernement canadien (fédéral et provinciaux) peut sembler être, à première vue, contraire au principe de la « séparation des pouvoirs » publics et des institutions judiciaires. Bien que la procédure de nomination des juges canadiens et québécois (généralement assez *opaque* et pouvant être influencée, on l’a notamment vu au Québec dans le cadre de la commission Bastarache en 2010, par les intérêts partisans des membres du gouvernement en place au moment des nominations) soit à la source de plusieurs critiques importantes sur lesquelles nous reviendrons plus loin, il importe de rappeler que le principe de la séparation des pouvoirs repose sur deux garanties juridiques fondamentales : l’indépendance des cours de justice et l’impartialité des magistrats. Comme l’écrivent fort justement les administrativistes québécois Pierre Issalys et Denis Lemieux :

[L]e principe de la séparation des pouvoirs doit être nuancé : appliqué inflexiblement, [il] conduirait à l'absurde. Montesquieu ne l'entendait d'ailleurs pas ainsi. Il faut plutôt distinguer entre la concentration des pouvoirs, qui tend effectivement à la dictature, et une certaine confusion des pouvoirs, qui – moyennant des garanties suffisantes – n'est pas forcément contraire à la liberté des citoyens et permet souvent un exercice plus efficace des fonctions de l'État (2009, p. 25).

Ces garanties juridiques qui assurent la légitimité de la « confusion » des pouvoirs – découlant du fait que les membres de la magistrature sont nommés par l'exécutif gouvernemental – ont été constitutionnalisées à travers l'article 11(d) de la Charte canadienne qui prévoit que : « Tout inculpé a le droit [...] d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal *indépendant* et *impartial* à l'issue d'un procès public et équitable⁹. »

Dans son célèbre arrêt *Valente* (1985), la Cour suprême écrit ce qui suit à propos des garanties d'indépendance et d'impartialité :

Même s'il existe de toute évidence un rapport étroit entre l'indépendance et l'impartialité, ce sont néanmoins des valeurs ou exigences séparées et distinctes. L'impartialité désigne un état d'esprit ou une attitude du tribunal vis-à-vis des points en litige et des parties dans une instance donnée. Le terme « impartial », comme l'a souligné le juge en chef Howland, connote une absence de préjugé, réel ou apparent. Le terme « indépendant », à l'al. 11(d), reflète ou renferme la valeur

constitutionnelle traditionnelle qu'est l'indépendance judiciaire. Comme tel, il connote non seulement un état d'esprit ou une attitude dans l'exercice concret des fonctions judiciaires, mais aussi un statut, une relation avec autrui, particulièrement avec l'organe exécutif du gouvernement, qui repose sur des conditions ou garanties objectives (parag. 15).

Contrairement à la garantie d'impartialité des magistrats, qui renvoie à la neutralité (ou absence de préjugés) du décideur par rapport au litige qu'il a à trancher, la garantie d'indépendance judiciaire concerne les rapports existant entre les juges et les branches exécutive et législative de l'État. Une cour de justice véritablement indépendante sera donc la plus imperméable possible aux influences ou tentatives de manipulation pouvant être exercées contre ses juges par les tenants de la puissance publique. À partir du moment où il est nommé, un juge ne doit pas craindre d'être blâmé, sanctionné ou de perdre son poste s'il rend une décision qui serait défavorable au gouvernement ou qu'il invalide une loi d'un des parlements canadiens. Comme le résume le professeur Pierre Lemieux : « [La notion d'indépendance] doit ainsi se manifester comme le fait d'être à l'abri, dans l'exercice du pouvoir judiciaire, de toute intervention du pouvoir exécutif ou législatif, voire de toute intervention des milieux financiers ou encore de certains groupes sociaux. Le tribunal doit même être à l'abri des interventions provenant de l'intérieur du tribunal lui-même » (2006, p. 206).

Le respect des garanties d'indépendance et d'impartialité étant à la base de la crédibilité des institutions judiciaires canadiennes, la jurisprudence a élargi le critère devant être utilisé pour déterminer l'existence d'une violation à ces dernières : le plaignant n'aura pas ainsi à démontrer que, dans les faits, il existe une preuve établissant qu'une cour de justice ou un juge donné n'étaient pas suffisamment

9. Nous soulignons. Les garanties judiciaires d'indépendance et d'impartialité ont également été enchâssées dans la Charte québécoise, à l'article 23 qui est ainsi libellé : « Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle. »

indépendants par rapport aux pouvoirs publics ou ont manqué d'impartialité dans un litige donné. Plus simplement, les plaignants devront démontrer que les faits qui les ont menés à déposer leur plainte permettent d'établir une *crainte raisonnable* d'atteinte à l'une ou l'autre de ces deux garanties. Toujours dans l'arrêt *Valente*, la Cour suprême affirme en effet ce qui suit :

Même si l'indépendance judiciaire est un statut ou une relation reposant sur des conditions ou des garanties objectives, autant qu'un état d'esprit ou une attitude dans l'exercice concret des fonctions judiciaires, il est logique, à mon avis, que le critère de l'indépendance aux fins de l'al. 11(d) de la Charte soit, comme dans le cas de l'impartialité, *de savoir si le tribunal peut raisonnablement être perçu comme indépendant*. Tant l'indépendance que l'impartialité sont fondamentales non seulement pour pouvoir rendre justice dans un cas donné, mais aussi pour assurer la confiance de l'individu comme du public dans l'administration de la justice. Sans cette confiance, le système ne peut commander le respect et l'acceptation qui sont essentiels à son fonctionnement efficace. Il importe donc qu'un tribunal soit perçu comme indépendant autant qu'impartial et que le critère de l'indépendance comporte cette perception qui doit toutefois, comme je l'ai proposé, être celle d'un tribunal jouissant des conditions ou garanties objectives essentielles d'indépendance judiciaire, et non pas une perception de la manière dont il agira en fait, indépendamment de la question de savoir s'il jouit de ces conditions ou garanties (parag. 22; nous soulignons).

Ce critère très sévère d'*apparence* d'indépendance et d'impartialité auto-imposé par la jurisprudence canadienne n'a pas pour autant empêché la formulation de très sévères critiques à l'encontre de la légitimité de pans importants de l'activité judiciaire canadienne, et ce, en fonction de deux catégories de litiges vus comme étant de nature *politique*, soit les questions : 1) liées au partage constitutionnel des compétences entre les ordres fédéral et provinciaux de gouvernement au Canada et 2) liées à l'interprétation et

à l'application des lois sur les droits fondamentaux, *supralégislatifs*, depuis le rapatriement de la Constitution canadienne en 1982.

POINTS CLÉS

- > Alors que le principe d'impartialité renvoie à l'état d'esprit des juges par rapport aux litiges qu'ils ont à traiter, le principe d'indépendance judiciaire concerne les mesures assurant que les magistrats ne peuvent être influencés par l'État et ses représentants dans les litiges qu'ils ont à trancher.
- > L'État doit faire en sorte que les institutions judiciaires fonctionnent selon des paramètres permettant d'assurer une *apparence* d'indépendance et d'impartialité.

3. LE POIDS DE LA NOMINATION FÉDÉRALE DANS LES DIFFÉRENDS OPPOSANT LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX AU FÉDÉRAL À PROPOS DU PARTAGE DES COMPÉTENCES

Depuis la fondation du Canada en 1867, d'importants différends existent sur la nature institutionnelle du pays (ou, à l'époque, du *dominion* britannique) qui fut créé : s'agissait-il d'une fédération dont les pouvoirs avaient été centralisés autour du gouvernement fédéral ou, au contraire, répartis équitablement entre les gouvernements fédéral et provinciaux (ce qui impliquerait l'existence d'une fédération décentralisée) ? Le cœur politique de ces différends a été, notamment et fort justement, décrit par le politologue Marc Chevrier :

Le Canada n'eut pas plus tôt été créé que le compromis de 1867 montra l'ampleur du malentendu qui s'était glissé entre ses fondateurs. Pour

George-Étienne Cartier et ses successeurs, le compromis de 1867 était censé sceller un pacte entre deux nations, une entente bilatérale entre deux peuples fondateurs qui, reconnus dans leur égalité de droit, choisissaient le fédéralisme pour mieux vivre ensemble et laisser à la nation canadienne-française les moyens de préserver ses institutions, ses lois et son caractère propre. Pour John A. Macdonald, qui devint le premier ministre du gouvernement central, le Canada formait un dominion dirigé par un gouvernement central fort, investi de la plénitude des pouvoirs et de la représentativité (1996, p. 7).

Pour plusieurs observateurs, il est clair que la situation particulière du Québec, en tant que seule province majoritairement francophone au sein du Canada, est le principal – sans être le seul – moteur des différends politiques sur la nature et les caractéristiques de l'État canadien (Kincaid, 2010 ; Gagnon, 2006). Et, dans l'état de la structure juridico-politique canadienne depuis 1867, c'est aux tribunaux que fut dévolu le rôle d'arbitres constitutionnels lorsque les gouvernements n'arrivaient pas à s'entendre sur l'interprétation des dispositions partageant, formellement, les pouvoirs entre les ordres fédéral et provinciaux de gouvernement¹⁰. Eu égard aux critiques que nous nous apprêtons à formuler, il est par ailleurs très intéressant de noter que le Bureau du Conseil privé du Canada appuie très clairement la judiciarisation des litiges liés à l'interprétation du partage des compétences constitutionnelles lorsqu'il écrit sur la portion de son site web consacré aux affaires intergouvernementales que : « Lorsqu'il s'agit de déterminer si une loi adoptée par le Parlement ou par une assemblée législative

provinciale relève de leurs pouvoirs constitutionnels respectifs, *seuls les tribunaux peuvent rendre une décision faisant autorité* » (2013 ; nous soulignons).

En *common law*, il est depuis longtemps acquis que les tribunaux, dans l'exercice de leur pouvoir d'interprétation des lois et de la Constitution, accèdent à une fonction créatrice du droit. Le régime juridique canadien octroie donc une part importante de la production normative de l'État à un groupe de personnes qui, contrairement aux parlementaires élus par la population, ont été nommées de manière largement discrétionnaire par le premier ministre fédéral. Pour plusieurs, cette caractéristique du régime canadien jouit d'un très faible degré de légitimité démocratique, puisque dérogeant au principe voulant que la responsabilité d'établir les normes publiques applicables sur le territoire canadien revienne au législateur, composé d'élus de la population (Morton et Knopff, 1992 ; Mandel, 1996 ; Peacock, 1996). Cette critique prend une acuité accrue lorsque les juges ont pour mission d'interpréter des dispositions constitutionnelles comme les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 1) dont la modification a été rendue presque impossible par le choix de la procédure d'amendement constitutionnel de la *Loi constitutionnelle de 1982* et le contexte politique actuel au Canada, et pour lesquelles 2) il n'existe pas d'outil dérogatoire dont pourrait se saisir les gouvernements dans un cas où ils auraient un désaccord fondamental avec une décision judiciaire limitant leurs pouvoirs constitutionnels (Roach, 2001) et, partant, ayant des effets politiques très importants¹¹.

10. Principalement la Partie VI de la *Loi constitutionnelle de 1867*, incluant les articles 91 et 92, qui font l'énoncé des principales compétences partagées.

11. L'article 33 de la Charte canadienne, sur lequel nous reviendrons dans la prochaine partie, permet une telle dérogation pour certains droits et libertés fondamentaux protégés par ce texte constitutionnel.

PRINCIPALES FORMULES D'AMENDEMENT
CONSTITUTIONNEL

Formule générale – Applicable à moins d'indications contraires, cette formule est fréquemment désignée comme celle du 7/50. Elle exige qu'au moins sept provinces représentant au moins 50 % de la population des dix provinces entérinent la modification, en plus de la législature fédérale et du Sénat (art. 38 et 42 de la *L.c. de 1982*).

Formule de l'unanimité – Prévus pour les matières visées à l'article 41 de la *L.c. de 1982*, elle exige que toutes les législatures (fédérale et provinciales) et le Sénat entérinent la modification proposée.

Formule bi/multilatérale – Cette formule est pertinente lorsque les modifications constitutionnelles ne visent qu'une ou certaines provinces, auquel cas seuls les consentements du Sénat ainsi que la législature fédérale et celle de cette ou ces provinces sont nécessaires (art. 43 de la *L.c. de 1982*).

Formule unilatérale fédérale ou provinciale – Les articles 45 et 46 de la *L.c. de 1982* prévoient spécifiquement que les législatures fédérale et provinciales peuvent, dans certaines circonstances (notamment en ce qui concerne la modification des constitutions des provinces), agir unilatéralement pour modifier des règles constitutionnelles.

Alors que certains auteurs attribuent la force actuelle du gouvernement fédéral dans le régime constitutionnel canadien aux déséquilibres présents à l'intérieur même de la *Loi constitutionnelle de 1867* (Chevrier, 1996 ; Mackay, 2006-2007), d'autres, comme la constitutionnaliste québécoise Andrée Lajoie (2006), attribuent majoritairement la responsabilité de cet état de fait à l'interprétation faite par les magistrats

canadiens dans la jurisprudence constitutionnelle rendue sur les questions institutionnelles canadiennes. Cette jurisprudence, contrairement à celle du Comité judiciaire du Conseil privé jusqu'en 1949 (Pelletier, 2010), aurait très lourdement favorisé la thèse du gouvernement central fort – et donc d'une fédération centralisée – telle qu'elle était défendue par le premier ministre canadien Macdonald dans les années qui suivirent la création de la « Confédération » canadienne. Comme l'écrit Andrée Lajoie : « Ce n'est pas tant le texte constitutionnel initial qui est responsable de la centralisation actuelle dans la Constitution canadienne, mais plutôt les interprétations judiciaires auxquelles ce partage a donné lieu et les pratiques gouvernementales qui se sont élaborées à sa marge » (2006, p. 184-185)¹².

Une chose est cependant certaine : l'état actuel des rapports de force politiques permettent à l'ordre fédéral de gouvernement canadien d'empiéter sur ou de carrément passer outre les compétences des provinces en vertu notamment de plusieurs pouvoirs constitutionnels, dont la portée a été souvent élargie par la Cour suprême du Canada. Les **pouvoirs déclaratoire, de dépenser, résiduaire et d'urgence** attribués au gouvernement central canadien – et souvent élargis par la Cour suprême du Canada (Beaudoin, 2013) – constituent tous des exemples du débalancement favorisant actuellement le législateur fédéral par rapport aux législateurs provinciaux dans le contexte où les deux ordres de gouvernement constitutionnels canadiens auraient concurremment le désir de légiférer par rapport à un sujet donné. Ce déséquilibre des pouvoirs a été brillamment résumé par le constitutionnaliste Benoît Pelletier, dans un discours qu'il a prononcé en 2004 alors qu'il était ministre

.....

12. Dans le même sens, voir aussi Parent (2011).

des Affaires intergouvernementales au sein du gouvernement québécois du Parti libéral :

D'abord, bien que la Constitution canadienne effectue en effet un partage entre les compétences fédérales et les compétences provinciales, force est d'admettre qu'il existe un déséquilibre en ce qui a trait aux pouvoirs concrets qu'exercent et que possèdent respectivement le gouvernement fédéral et les provinces. Ainsi, les pouvoirs fédéraux incluent la théorie des *dimensions nationales*, les pouvoirs résiduel et déclaratoire ainsi que le pouvoir d'effectuer différentes nominations. Le déséquilibre entre les pouvoirs fédéraux et provinciaux se trouve augmenté par l'interprétation de plus en plus étendue donnée par la Cour suprême du Canada à certaines compétences fédérales, notamment en matière d'échanges et de commerce et de droit criminel, d'urgence et de *dimensions nationales*.

[...]

Le déséquilibre qui affecte le partage des pouvoirs dans le fédéralisme canadien résulte également de développements que n'avaient pas prévus les rédacteurs de la Constitution canadienne en 1867 et qui se sont traduits dans les faits, après l'indépendance du Canada survenue beaucoup plus tard, par un large contrôle fédéral notamment en matière de conclusion de traités internationaux, y compris dans les domaines de compétence provinciale. Un résultat semblable peut aussi être observé en ce qui concerne le processus de nomination, entièrement contrôlé par le gouvernement fédéral, des juges de la Cour suprême qui, depuis l'abolition par le Parlement canadien des appels à Londres en 1949, a hérité du rôle d'arbitre ultime des contentieux constitutionnels entre les deux ordres de gouvernement (2004).

Sur le strict plan des principes, il nous semble pour notre part que le critère pris en considération pour établir une atteinte à la garantie fondamentale d'*impartialité* judiciaire soit la crainte raisonnable qu'un juge chargé d'une

affaire ait un « préjugé favorable » par rapport au litige qu'il doit trancher, eu égard aux différends judiciaires concernant l'interprétation des dispositions constitutionnelles liées à la nature même du régime politique et institutionnel canadien¹³. En effet, à partir du moment où l'on reconnaît que c'est le gouvernement fédéral seul qui choisit et nomme les juges des Cours supérieures canadiennes et de la Cour suprême du Canada et que ce même ordre de gouvernement est, par nature, favorable à la thèse du gouvernement central fort, l'existence d'une « crainte raisonnable de partialité » des magistrats de nomination fédérale nous semble donc, clairement, pouvoir être démontrée pour de tels litiges. Pour appuyer notre point de vue, qu'il suffise de rappeler, *a contrario*, que la garantie d'*impartialité* n'exige pas des justiciables qu'ils démontrent que les magistrats sont *effectivement* partiiaux par rapport aux litiges, mais bien seulement qu'il existe un risque raisonnable qu'ils le soient. Pour reprendre une formule qui a été créditée à la constitutionnaliste Eugénie Brouillet : « Si le Canadien de Montréal choisissait les arbitres lors des matchs qu'il dispute, il y aurait un problème – peu importe la compétence et la réputation des *officiels* sélectionnés » (cité dans Robitaille, 2010, p. A7).

Le même constat nous semble également pouvoir être tiré en ce qui concerne les litiges relatifs aux modalités entourant une éventuelle « sécession » du Québec, surtout dans un contexte où il semble clair que toute personne ayant exprimé des allégeances souverainistes dans le passé, indépendamment de ses compétences et qualités personnelles, aura beaucoup de mal (voire, ne pourra réussir) à obtenir une charge de juge de nomination fédérale. Ce tabou

13. Soit principalement les dispositions qui concernent le partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces.

entourant l'exclusion de juristes souverainistes des Cours supérieures, d'appel et suprême du Canada (Cumyn, 2005 ; Boisvert, 2005) avait été exposé au grand jour par le juge en chef de la Cour d'appel du Québec, l'honorable Michel Robert, qui avait affirmé lors d'une entrevue avec les médias que « les avocats souverainistes ne devraient pas monter en grade puisqu'ils *n'adhèrent pas au système fédéral canadien* et que *c'est dans ce système-là qu'on opère* » (Castonguay, 2005, p. A8).

POINTS CLÉS

- > Depuis la promulgation de la *Loi constitutionnelle de 1867*, deux courants politiques et doctrinaux s'opposent quant à la nature de la fédération canadienne : est-elle une fédération centralisée ou décentralisée ?
- > Au Canada, il revient aux juges (non élus) d'interpréter les dispositions constitutionnelles et, partant, de trancher les différends constitutionnels entre les ordres de gouvernement.
- > L'état actuel du droit constitutionnel canadien favorise clairement la thèse de la fédération centralisée.
- > Les juges de nomination fédérale (*cours supérieures, cours fédérales*) étant presque exclusivement responsables du *corpus juris-prudentiel* circonscrivant les limites de la Constitution canadienne, le critère de l'*apparence d'impartialité* est-il respecté en ce qui concerne le contentieux constitutionnel au Canada ?

4. LE JUGE EN TANT QU'ARBITRE DES VALEURS DEPUIS L'ENCHÂSSEMENT DE LA CHARTE CANADIENNE DANS LA CONSTITUTION EN 1982

Depuis la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, adoptée par l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 1948, le respect des droits de l'homme est devenu, dans l'imaginaire collectif, une condition *sine qua non* pour asseoir la légitimité d'un gouvernement au sein d'une société « libre et démocratique ». L'interdépendance entre les concepts de « société démocratique » et de respect des droits de l'homme (ou droits de la personne, selon l'expression consacrée au Québec) a été confirmée à l'article 29(2) de cette même Déclaration universelle, dont s'est très largement inspiré le constituant canadien pour rédiger l'article 1^{er} de la Charte canadienne :

Déclaration universelle des droits de l'homme :

Art. 29

[...]

2. Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique.

Charte canadienne des droits et libertés :

Art. 1^{er}

La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

La doctrine de l'universalisme des droits et libertés de la personne a trouvé une résonance très importante au sein des différentes communautés juridiques occidentales (Donnelly, 2003 ; Fellous, 2010) et, combinée à l'**enchâssement** de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982, a très certainement octroyé une très large légitimité aux magistrats canadiens dans l'élaboration des différents mécanismes leur permettant de remettre en cause la validité de pans importants de l'action législative des Parlements canadiens, fédéral et provinciaux. Comme l'écrivait l'honorable juge Frank Iacobucci dans l'arrêt *Vriend* (1998), dans un des passages où la Cour suprême s'est peut-être aventurée le plus loin quant à la légitimité du rôle d'*arbitre des valeurs* que lui aurait octroyé le constituant canadien en adoptant les articles 24 de la Charte canadienne et 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* :

Lorsque la Charte [canadienne] a été introduite, le Canada est passé du système de la suprématie parlementaire à celui de la suprématie constitutionnelle [...] [p]lus simplement, chaque citoyen canadien a reçu des droits et des libertés qu'aucun gouvernement ni aucune législature ne pouvait lui reprendre.

[...] par le truchement de ses élus, le peuple canadien a choisi, dans le cadre de la redéfinition de la démocratie canadienne, d'adopter la Charte et, par suite, de donner aux tribunaux un rôle correctif à jouer. Notre Constitution a été réaménagée de façon à déclarer que dorénavant le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif devront exercer leurs fonctions dans le respect des libertés et droits constitutionnels nouvellement reconnus. La dévolution aux tribunaux du rôle de fiduciaires à l'égard de ces droits en cas de litiges quant à leur interprétation constituait un élément nécessaire de ce nouveau régime.

Il s'ensuit obligatoirement qu'en leur qualité de fiduciaires ou d'arbitres, les tribunaux doivent examiner les actes du pouvoir législatif et du

pouvoir exécutif, non en leur nom propre, mais pour l'exécution du nouveau contrat social démocratiquement conclu. Ce rôle découle implicitement du pouvoir conféré aux tribunaux par l'art. 24 de la Charte et l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

DE LA SUPRÉMATIE PARLEMENTAIRE À LA SUPRÉMATIE CONSTITUTIONNELLE

Dans la tradition britannique, on revient souvent au mot de DeLoime (selon qui « Le Parlement a le droit de tout faire, sauf changer un homme en femme ») pour résumer le principe de la suprématie parlementaire, dans le cadre duquel les pouvoirs législatifs du Parlement sont illimités. La suprématie constitutionnelle, quant à elle, repose spécifiquement sur le principe que les pouvoirs législatifs des assemblées législatives ne vont pas au-delà de ce qui est prévu par la Constitution. En tant que gardiens des dispositions de la constitution, les juges jouissent donc d'un pouvoir normatif beaucoup plus important dans un régime de suprématie constitutionnelle.

Exception faite du caractère unilatéral de leur nomination par le gouvernement fédéral, un des principaux problèmes liés à l'attribution de ce rôle d'arbitre des valeurs aux juges canadiens découle sans doute du fait que, contrairement aux dispositions constitutionnelles établissant le partage des compétences législatives, les *objets de protection* des droits et libertés fondamentaux enchâssés dans la *Charte canadienne des droits et libertés* sont tous porteurs d'une très importante charge morale (Patman, 2000) et susceptibles d'interprétations très variées. Dans ces circonstances, il était sans doute inévitable que les magistrats responsables de l'interprétation des libertés de conscience, de religion, d'expression ou d'association, de même que de

celle des droits à l'égalité ou à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne – dont le libellé, en lui-même, ne renseigne guère les citoyens sur l'éventail des activités pouvant bénéficier de la protection de ces droits fondamentaux – laissent transparaître leurs inclinations politiques lors du nécessaire exercice de définition qui leur incombait pour que ces mêmes droits puissent *avoir du sens* d'un point de vue juridique.

Lors de cet exercice d'interprétation, qui se fait toujours dans un contexte où une loi ou une décision gouvernementale est contestée par un justiciable canadien pour non-respect de ses droits fondamentaux, les juges canadiens ont notamment été appelés à répondre à des questions aussi *politiques* que : le droit à la vie protège-t-il le droit de mourir dans la dignité (*Rodriguez*) ou la vie des fœtus (*Tremblay c. Daigle*) ? ; la liberté d'expression peut-elle être invoquée par des personnes morales et protège-t-elle la liberté d'expression commerciale (*Irwin Toy et Ford*) ? ; le droit à la sécurité de la personne inclut-il un droit à la sécurité économique des individus (*Gosselin*) ? ; la *Charte de la langue française* – loi 101 – porte-t-elle atteinte au droit des individus d'avoir accès à l'instruction publique dans la langue de la minorité anglophone au Québec (*Nguyen*) ? ; la liberté de conscience et de religion protège-t-elle des convictions qui impliquent un risque d'atteinte à la vie d'un enfant (*B.(R.) c. Children's Aid*) ? ; ou la liberté d'association protège-t-elle les activités collectives des associations, telles que le droit à la négociation collective ou à la grève pour les syndicats de travailleurs (*health services*) ?

Dans un très célèbre article publié en 1997, les constitutionnalistes canadiens Peter W. Hogg et Alison A. Bushell ont construit un argumentaire visant à atténuer les critiques d'activisme judiciaire formulées à l'encontre des magistrats canadiens depuis la constitutionnalisation (ou l'enchâssement) de la Charte canadienne et,

en quelque sorte, légitimer la constitutionnalisation du droit d'intrusion des juges canadiens dans des sphères autrefois laissées au contrôle des législateurs canadiens : la théorie du dialogue entre les tribunaux et les législateurs à propos de la portée des droits protégés par la Charte canadienne. Selon Hogg et Bushell, plusieurs dispositions de la Charte canadienne, dont principalement la **clause dérogatoire** prévue à l'article 33 qui donne le droit aux législateurs fédéral et provinciaux d'exclure l'application des droits protégés par les articles 2 et 7 à 15 de cette même Charte, permettraient de laisser le dernier mot aux législateurs dans les cas où certaines décisions judiciaires mettant en œuvre la Charte canadienne soulèveraient une controverse sociale ou politique importante. Selon leurs propres termes :

Notre conclusion est que la critique de la Charte basée sur la légitimité démocratique ne peut être maintenue. Si la Cour suprême du Canada est un organe non élu et non imputable composé d'avocats d'âge mûr. De plus, si elle invalide parfois des lois adoptées par des parlements élus qui sont redevables au corps civique. Par contre, les arrêts de la Cour laissent presque toujours l'espace pour une réponse législative de la part des parlements qui s'en prévaudront généralement. Au final, si la volonté démocratique est présente, l'objectif législatif pourra toujours être atteint, malgré l'ajout de nouveaux garde-fous visant à protéger les droits et libertés individuels. Le contrôle judiciaire n'est pas un « veto des politiques d'une nation », mais plutôt le commencement d'un dialogue sur les façons de réconcilier les valeurs individualistes de la Charte avec les accomplissements des politiques économiques bénéficiant à l'ensemble de la communauté (Hogg et Bushell, 1997, p. 105 ; traduction libre).

Plus de trente ans après le rapatriement de la Constitution, force est de constater que, même si la théorie du dialogue entre les législateurs et les tribunaux en matière d'interprétation des

droits et libertés a été très largement acceptée (et utilisée) par la Cour suprême du Canada (notamment dans l'arrêt *Vriend*), l'évaluation de sa validité supporte difficilement le choc avec la réalité.

D'une part, le poids politique lié à l'utilisation de la clause dérogatoire par un ordre de gouvernement semble avoir été très largement sous-estimé par les tenants de la thèse du *dialogue*. Considérant le principal moteur historique du développement d'outils juridiques consacrant le caractère *supralégislatif* des droits et libertés fondamentaux de la personne – soit, depuis la *Magna Carta* anglaise de 1215, le désir de limiter la portée des actes et décisions des puissances publiques à l'égard de leurs justiciables – le recours à la clause dérogatoire a été largement considéré, par les politiciens et la population en général, comme une façon de retirer des droits fondamentaux aux citoyens plutôt que comme une manière permettant aux législateurs d'appuyer une définition différente d'un droit fondamental dans un cas où il existerait un désaccord majeur avec l'interprétation donnée par la jurisprudence canadienne. Témoin notamment de cet état de fait le nombre étonnamment peu élevé de cas où des législateurs provinciaux (jamais fédéraux) ont eu recours au mécanisme prévu par l'article 33 de la Charte canadienne, tel que le décrivent la constitutionnaliste Eugénie Brouillet et l'avocat Félix-Antoine Michaud :

La clause de dérogation n'a été utilisée qu'à 16 reprises par les provinces et en aucune circonstance par le fédéral, dont 13 fois par l'Assemblée nationale du Québec (sans compter le *Bill Omnibus* de 1982). Outre le Québec, seuls le Yukon, la Saskatchewan et l'Alberta y ont eu recours. Dans la plupart de ces cas, son utilisation ne s'inscrivait pas dans le cadre d'un débat sur une grande question d'intérêt public ni dans une dynamique dialogique avec la Cour suprême. En fait, elle ne fut utilisée que deux fois en guise de réponse à

des décisions de la Cour suprême, et ce, sur un total de 111 déclarations d'invalidité basées sur des articles de la Charte, entre 1982 et 2003. Il est intéressant de noter qu'il s'agissait dans ces deux cas de réactions québécoises à des jugements rendus par la Cour en matière linguistique. Dans ces deux cas, les clauses dérogatoires n'ont pas été renouvelées par l'Assemblée nationale à l'expiration de la période de cinq ans (Brouillet et Michaud, 2011, p. 22-23)¹⁴.

D'autre part, les tenants de la théorie du dialogue ne nous semblent pas accorder un poids suffisamment important au fait que l'article 33 de la Charte canadienne ne permet aux législateurs de déroger qu'aux droits fondamentaux protégés par les articles 2 et 7 à 15, laissant donc très clairement le « dernier mot » aux tribunaux en ce qui concerne l'interprétation de dispositions telles que le droit de vote aux élections fédérales et provinciales (art. 3) et le droit des membres de minorités linguistiques de chaque province (anglophone ou francophone) d'avoir accès à l'instruction publique dans leur langue maternelle (art. 23). Cette dernière disposition avait permis à la Cour suprême du Canada de rendre l'arrêt *Nguyen*, dans lequel elle avait invalidé les modifications apportées par le législateur québécois à la *Charte de la langue française* en 2002 dans le but d'éliminer le phénomène dit « des écoles passerelles »¹⁵.

Finalement, il nous semble également que l'éventail très large de réparations possibles qu'a

14. Dans le même sens, voir aussi Kahana (2001).

15. Le phénomène des « écoles passerelles » fait référence à un système d'écoles anglophones privées non financées par l'État québécois et dont la fréquentation pendant un certain nombre d'années (ou de mois) permet à des enfants de parents n'ayant pas fréquenté l'école publique anglaise d'avoir accès, au Québec, au système public d'enseignement anglophone (protégé constitutionnellement par l'article 23 de la Charte canadienne). Pour plus d'informations sur ce phénomène, voir notamment Conseil supérieur de la langue française, 2010.

ouvert la Cour suprême du Canada, pour les cas où une cour de justice conclut qu'une loi donnée porte atteinte de manière injustifiée à un droit fondamental, n'est pas de nature à simplement « renvoyer la balle aux législateurs » pour qu'ils trouvent la manière la plus appropriée de rendre la loi invalidée conforme à la Charte canadienne. Une telle réserve judiciaire nous semblerait être mieux servie par des déclarations d'invalidité avec, pour les cas où l'invalidation d'une loi pourrait créer un vide juridique risquant de porter préjudice à un pan de la population concernée, une suspension des effets de l'invalidité pour une période de temps pouvant aller jusqu'à un an – ce que la Cour suprême fait, par ailleurs, souvent (voir notamment l'arrêt *Chaoulli*). Or, non seulement les tribunaux canadiens se permettent-ils de formuler des suggestions de modifications qui devraient être suivies par les législateurs (et qui, en règle générale, le sont), mais la Cour suprême a également autorisé le recours à deux techniques de réinterprétation des dispositions législatives contestées, l'**interprétation large** (*reading in*) et l'**interprétation atténuée** (*reading down*), qui permettent carrément aux tribunaux de réécrire des dispositions législatives de manière à les rendre conformes à leur interprétation de la *Charte canadienne des droits et libertés*. C'est notamment ce qu'a fait la Cour suprême dans les arrêts *Canadian Foundation* (où la Cour a presque entièrement réécrit l'article 43 du *Code criminel*, qui permettait aux gardiens légaux d'enfants de leur infliger des châtiments corporels *raisonnables* sans être accusé de voies de fait à leur égard, pour assurer sa constitutionnalité) et *Vriend* (dans lequel la Cour suprême a carrément rajouté un motif de discrimination interdit dans le *Code albertain des droits de la personne* – l'orientation sexuelle – et qui a fait couler beaucoup d'encre partout au pays, et en particulier dans l'Ouest canadien) (Martin, 2003 ; James, 2010 ; De Coste, 1999).

POINTS CLÉS

- > En plus du principe de l'universalisme des droits et libertés fondamentaux, la légitimité d'intervention des juges canadiens en la matière serait largement fondée sur la possibilité que les législatures puissent, en bout de parcours, déroger à certains articles de la Charte canadienne – théorie du dialogue (*Hogg et Bushell*).
- > Cette théorie du dialogue ne résiste toutefois pas au test de la réalité puisque, *de facto*, la clause dérogatoire (art. 33 de la Charte canadienne) n'a presque pas été utilisée par les législatures provinciales et fédérale depuis 1982 et que les tribunaux n'hésitent pas à réécrire des dispositions législatives qu'ils jugent non conformes à leur interprétation des droits et libertés constitutionnels (*reading in* et *reading down*).

CONCLUSION

À notre avis, le fait que le régime juridique canadien remette presque entièrement l'interprétation de dispositions constitutionnelles entre les mains de juges qui, malgré leurs grandes compétences juridiques, demeurent des généralistes et sont nommés exclusivement par l'ordre de gouvernement fédéral, est à la source de la judiciarisation de larges pans de la sphère politique et, partant, de deux importants déficits (démocratique et fédéral) du droit canadien. Ces déficits ont sans nul doute été aggravés par le refus des politiques actuels de prendre la pleine mesure de l'article 33 de la Charte canadienne, mécanisme constitutionnel leur assurant, formellement, le droit au dernier mot *politique* sur les enjeux liés aux droits fondamentaux protégés aux articles 2 et 7 à 15 de la Charte canadienne.

Indépendamment des obstacles constitutionnels, politiques et idéologiques qui se dresseraient inévitablement devant un tel projet, il nous semble aujourd'hui incontournable de réfléchir à la mise sur pied d'une institution (non judiciaire) spécialisée en matières constitutionnelles (similaire au Conseil constitutionnel français) et dont les membres – qui devraient jouir d'un important degré d'indépendance par rapport aux pouvoirs publics – devraient être nommés de manière paritaire par l'ordre de gouvernement fédéral et par les gouvernements provinciaux du Canada en fonction de leurs compétences et de leur degré de spécialisation en matières politiques et juridiques.

En ce qui concerne le respect de la Charte canadienne, la mise en place de cette institution aurait un double avantage. Premièrement, elle continuerait d'assurer aux justiciables canadiens l'existence d'un rempart institutionnel indépendant garantissant qu'un gouvernement (ou législateur) donné ne porte pas atteinte indûment à

leurs droits et libertés fondamentaux. En second lieu, elle permettrait aux législateurs fédéral et provinciaux de sortir du cercle vicieux dans lequel ils sont actuellement embourbés et en fonction duquel le mécanisme de l'article 33 de la Charte canadienne implique, *de facto*, non pas une réinterprétation finale de la portée d'un droit fondamental par un parlement, mais plutôt le retrait de droits fondamentaux – octroyés par une cour de justice – à un groupe de justiciables.

Le caractère paritaire des nominations des membres de cette nouvelle institution spécialisée en matières constitutionnelles aurait également l'avantage clair de respecter le critère de l'apparence d'impartialité en ce qui concerne les litiges portant sur l'interprétation du partage constitutionnel des compétences législatives et de favoriser un réalignement de la jurisprudence constitutionnelle canadienne en fonction d'un régime fédératif réellement *décentralisé* et, donc, plus enclin à respecter les compétences provinciales.

QUESTIONS

1. Pourquoi l'existence d'institutions judiciaires indépendantes est-elle nécessaire à l'effectivité du principe de la primauté du droit ?
2. Quelle est la différence entre les garanties d'indépendance et d'impartialité judiciaires ?
3. Qui est responsable de l'interprétation des dispositions constitutionnelles canadiennes ?
4. Quels ordres de gouvernement sont responsables de la nomination des juges siégeant au sein des différentes institutions judiciaires canadiennes ?
5. Est-il possible de saisir une cour de justice pour contester la constitutionnalité d'un projet de loi provincial ou fédéral ?
6. Existe-t-il, au Canada, une institution judiciaire spécialisée en matières constitutionnelles ?
7. En quoi l'état du droit constitutionnel canadien actuel favorise-t-il la thèse de la fédération centralisée ?

8. Les législatures provinciales et fédérale ont-elles un moyen de rendre la Charte canadienne (ou certains de ses articles) inapplicable ?
9. Pouvez-vous résumer la théorie des professeurs Hogg et Bushell fondant la légitimité d'intervention des juges canadiens en vertu de la Charte canadienne ?
10. Dans le cas où une cour de justice canadienne en vient à la conclusion qu'une loi provinciale ou fédérale entre en opposition avec une disposition de la Charte canadienne, que peut-elle faire ?

LECTURES SUGGÉRÉES

- Bernatchez, S. (2000). « La controverse doctrinale sur la légitimité du juge constitutionnel canadien », *Politique et Sociétés*, vol. 19, n^{os} 2-3, p. 89-113.
- Brouillet, E. (2005). *La négation de la nation : l'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Québec, Septentrion.
- Chevrier, M. (2006). « La genèse de l'idée fédérale chez les Pères fondateurs américains et canadiens », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 19-61.
- Gagnon, A.-G. (dir.) (2006). *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Goodale, M. (dir.) (2012). *Human Rights at the Crossroads*, New York, Oxford University Press.
- Hogg, P.W. et A.A. Bushell (1997). « The charter dialogue between courts and legislatures (Or perhaps the charter of rights and freedoms isn't such a bad thing) », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 35, n^o 1, p. 75-124.
- Huppé, L. (2007). *Histoire des institutions judiciaires au Canada*, Montréal, Wilson et Lafleur.
- Kelly, J.B. (2005). *Governing with the Charter : Legislative and Judicial Activism and Framers' Intent*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Lajoie, A. (1997). *Jugements de valeurs : le discours judiciaire et le droit*, Paris, Presses universitaires de France.
- Mossman, M.J. et G. Otis (dir.) (2000). *La montée en puissance des juges : ses manifestations, sa contestation*, Montréal, Éditions Thémis.

GLOSSAIRE

CLAUSE DÉROGATOIRE : Disposition pouvant être intégrée à l'intérieur d'une loi et permettant de soustraire cette même loi à l'application de textes supralégislatifs comme la Charte canadienne (art. 33) et la Charte québécoise (art. 52).

CONTRÔLE JUDICIAIRE : Processus par l'entremise duquel une cour de justice peut vérifier la légalité de l'action gouvernementale et, le cas échéant, invalider une norme ou une décision.

ENCHÂSSEMENT : Fait d'intégrer, expressément, des droits et libertés à l'intérieur de la Constitution.

INTERPRÉTATION ATTÉNUÉE : Interprétation étroite d'une loi que les tribunaux considèrent comme étant plus conformes à la Constitution, ce qui revient *de facto* à la modifier pour en limiter la portée.

INTERPRÉTATION LARGE : Interprétation expansive d'une loi par les tribunaux élargissant sa portée afin d'étendre son application à de nouveaux cas ou à de nouvelles personnes (physiques ou morales) non prévus par le législateur, mais qui auraient dû l'être.

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867 : À l'origine nommée *Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867, et renommée *L.c. de 1867* lors du rapatriement constitutionnel de 1982, cette loi est une des principales lois constitutionnelles canadiennes par l'entremise de laquelle le Parlement britannique a établi le dominion du Canada. Cette loi décrit, notamment, le fonctionnement de la Chambre des communes, du Sénat et des systèmes judiciaires et de taxation. Elle établit également le partage des compétences constitutionnelles entre les paliers fédéral et provinciaux de gouvernement.

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1982 : Adoptée en 1982 sans le consentement du gouvernement du Québec, seule province à n'avoir toujours pas ratifié cette loi constitutionnelle canadienne, la *L.c. de 1982* prévoit notamment la *Charte canadienne des droits et libertés* et les dispositions prescrivant les formules d'amendement constitutionnel.

POUVOIR DÉCLARATOIRE : L'article 10(c) de *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que les installations exécutées ou en voie d'exécution par un État provincial qui sont effectuées dans l'intérêt de plusieurs ou de tous les États provinciaux pourront relever de l'autorité du Parlement fédéral à la suite d'une « déclaration » expresse de ce dernier. Avant de tomber en désuétude en 1961, le pouvoir déclaratoire a été utilisé à 470 reprises par le Parlement fédéral, principalement pour permettre l'extension des voies de communication (routes, chemins de fer, etc.).

POUVOIR DE DÉPENSER : Pratique du gouvernement fédéral qui n'a pas de caution constitutionnelle et que ce dernier invoque pour justifier son empiètement dans les compétences exclusivement attribuées aux États provinciaux. Le pouvoir de dépenser mine la division des pouvoirs entre ordres de gouvernement fédéral et provincial constitutive du fédéralisme. Ce « pouvoir » dépend du déséquilibre fiscal qui persiste dans la fédération canadienne depuis sa fondation, car l'ordre de gouvernement fédéral dispose de l'essentiel des ressources par son pouvoir de taxation illimitée, tandis que les compétences en pleine expansion et les plus coûteuses (éducation, santé, services sociaux) relèvent de l'ordre de gouvernement provincial. Le pouvoir de dépenser, qui s'exprime notamment par des subventions conditionnelles aux États provinciaux, est un des outils du gouvernement fédéral pour poursuivre la centralisation de la fédération.

POUVOIR D'URGENCE : En cas de conflits armés, d'insurrections appréhendées ou face à toute situation de crise, le Parlement fédéral invoque ce pouvoir nécessairement

temporaire afin de légiférer sans restriction. Ce pouvoir d'urgence est implicite, puisqu'il n'est pas mentionné textuellement dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Pour déduire l'existence juridique d'un tel pouvoir, la jurisprudence s'est appuyée sur l'introduction de l'article 91 où il est spécifié qu'il relève de l'ordre de gouvernement fédéral « de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada ».

POUVOIR RÉSIDUAIRE : Le paragraphe introductif de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit l'existence pour le Parlement fédéral d'un pouvoir général de légiférer qui n'est pas limité par la liste de compétences qui lui sont attribuées explicitement. Ainsi, toute nouvelle matière qui ne relève pas explicitement des parlements provinciaux, comme précisé à l'article 92, tombe dans la compétence fédérale.

PRIMAUTÉ DU DROIT : Principe de base au sein des régimes démocratiques découlant de l'adage : Nul n'est au-dessus des lois et en vertu duquel le droit étatique (par opposition à d'autres normes) s'applique également à toute personne présente sur le territoire d'un État donné.

SÉPARATION DES POUVOIRS : Principe voulant que les trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire) soient incarnés dans des organes étatiques différents, spécialisés dans leur fonction et qui agissent de manière autonome les uns des autres pour prévenir toute concentration de pouvoir qui pourrait mener, selon Montesquieu, à la tyrannie. Non précisée dans un texte constitutionnel, la séparation

des pouvoirs au Canada découle du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui dit que la « Constitution repos[e] sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni » où la séparation des pouvoirs existe *de facto*. Au Canada, plutôt qu'à une séparation stricte des pouvoirs, on assiste plutôt à une coopération voire à une confusion de ceux-ci. Par exemple, en plus du fait qu'il nomme les sénateurs, lorsque l'exécutif fédéral s'appuie sur un parti majoritaire en Chambre, il contrôle le législatif. De plus, l'exécutif fédéral procède à la nomination des juges de la Cour suprême qui devront arbitrer des différends entre ordres de gouvernement sur des questions de partage des pouvoirs, ce qui mine deux principes fondamentaux : l'indépendance et l'impartialité de la magistrature.

SUPRALÉGISLATIF : Norme formelle enchâssée dans un texte constitutionnel et qui jouit d'une autorité supérieure à la loi ordinaire adoptée par un parlement. Au Canada, la Constitution a un tel statut supralégislatif.

SUPRÉMATIE CONSTITUTIONNELLE : Régime en fonction duquel le pouvoir législatif est soumis à un cadre constitutionnel strict permettant aux tribunaux de remettre en cause la validité de lois qui ne seraient pas conformes à ce même cadre constitutionnel.

SUPRÉMATIE PARLEMENTAIRE : Régime en fonction duquel le contenu du régime législatif dépend de la volonté du Parlement, sans que les tribunaux (ou quelque autre institution) puissent remettre en cause la validité des lois.

BIBLIOGRAPHIE

- Abelson, D.E., P. James et M. Lusztig (dir.) (2002). *The Myth of the Sacred: The Charter, the Courts and the Politics of the Constitution in Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Bakan, J.C. (1989). « Constitutional arguments: Interpretation and legitimacy in Canadian constitutional thought », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 27, n° 1, p. 123-184.
- Bastarache, M. (2005). « Section 33 and the relationship between legislatures and courts », *Constitutional Forum*, vol. 14, n°s 2-3, p. 1-5.
- B.(R.) c. *Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 R.C.S. 315.
- Beaudoin, G. (2000). *Le fédéralisme au Canada*, Montréal, Wilson et Lafleur.
- Beaudoin, G. (2012). « Distribution of powers », *The Canadian Encyclopedia*, <<http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/distribution-of-powers>>.
- Benyekhlef, K. (1993). « Démocratie et libertés: quelques propos sur le contrôle de constitutionnalité et l'hétéronomie du droit », *McGill Law Journal*, vol. 38, n° 1, p. 91-129.
- Bernatchez, S. (2000). « La controverse doctrinale sur la légitimité du juge constitutionnel canadien », *Politique et Sociétés*, vol. 19, n°s 2-3, p. 89-113.
- Bernatchez, S. (2005-2006). « Les traces du débat sur la légitimité de la justice constitutionnelle dans la jurisprudence de la Cour suprême du Canada », *Revue de droit de l'Université Sherbrooke*, vol. 36, n°s 1-2, p. 165-288.
- Billingsley, B. (2002). « Section 33: The charter's sleeping giant », *Windsor Year Book of Access to Justice*, vol. 21, p. 331-346.
- Boisvert, Y. (2005). « Le tabou de la nomination des juges », *La Presse*, 27 avril.
- Brouillet, E. (2004). « La dilution du principe fédératif et la jurisprudence de la Cour suprême du Canada », *Les Cahiers de Droit*, vol. 45, p. 7-67.
- Brouillet, E. (2005). *La négation de la Nation: l'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Québec, Septentrion.
- Brouillet, E. (2006). « The federal principle and the 2005 balance of powers in Canada », *Supreme Court Law Review*, vol. 34, n° 2, p. 307-333.
- Brouillet, E. (2011). « Le rôle de la Cour suprême dans l'évolution de la fédération canadienne: quel équilibre des pouvoirs? », *Revista catalana de dret públic*, vol. 43, p. 187-220.
- Brouillet, E. et F.-A. Michaud (2011). « Les rapports entre les pouvoirs politique et judiciaire en droit constitutionnel canadien: dialogue ou monologue? », dans *Actes de la XIX^e Conférence des juristes de l'État*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 3-35.
- Brun, H., G. Tremblay et E. Brouillet (2008). *Droit constitutionnel*, Cowansville, Yvon Blais.
- Bureau du Conseil privé (2013) « Le partage constitutionnel des pouvoirs législatifs », dans *Affaires intergouvernementales*, <<http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/index.asp?lang=fra&page=federal&sub=legis&doc=legis-fra.htm>>.
- Cameron, A.M. (2009). *Power without Law: The Supreme Court of Canada, the Marshall Decisions and the Failure of Judicial Activism*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Cameron, J. (2001). « Dialogue and hierarchy in charter interpretation: A comment on *R. v. Mills* », *Alberta Law Review*, vol. 38, n° 4, p. 1051-1068.
- Canadian Foundation for Children, Youth and the Law c. *Canada (Procureur général)*, [2004]. 1 R.C.S. 76, 2004 CSC 4.
- Castonguay, A. (2005). « Le juge en chef du Québec ne veut pas de juges souverainistes », *Le Devoir*, 27 avril.
- Chaoulli c. *Québec (Procureur général)*, [2005]. 1 R.C.S. 791, 2005 CSC 35.
- Chevrier, M. (1996). *Le fédéralisme canadien et l'autonomie du Québec: perspective historique*, Québec, Ministère des Relations internationales.

- Chevrier, M. (2006a). « La genèse de l'idée fédérale chez les Pères fondateurs américains et canadiens », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 19-61.
- Chevrier, M. (dir.) (2006b). *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Chevrier, M. (2007). « Federalism in Canada: A world of competing definition and views », dans S. Tierney (dir.), *Multiculturalism and the Canadian Constitution*, Vancouver, University of British Columbia Press, p. 108-126.
- Chevrier, M. et M. Keating (dir.) (2012). *Political Autonomy and Divided Societies: Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, New York, Palgrave Macmillan.
- Conseil supérieur de la langue française (2010). *Avis sur l'accès à l'école anglaise à la suite du jugement de la Cour suprême du 22 octobre 2009*, Québec, Conseil supérieur de la langue française.
- Cossette, M. (2011). *La relation entre les agendas médiatique, judiciaire et politique dans le processus d'élaboration des politiques publiques : le cas de l'affaire Chaoulli*, Mémoire de maîtrise en science politique, Québec, Université Laval.
- Côté, P. (1997). *Le bricolage idéologique des intérêts, des valeurs et des normes : la technocratie judiciaire*, Québec, Laboratoire d'études politiques de l'Université Laval.
- Côté-Harper, G. (1998). « L'État de droit et l'indépendance judiciaire », *Revue québécoise de droit international*, vol. 11, n° 2, p. 151-154.
- Cumyn, M. (2005). « Mode de nomination des juges – un tabou dans la communauté juridique », *Le Devoir*, 17 mai.
- DeCoste, F.C. (1999). « The separation of state powers in liberal polity: *Vriend v. Alberta* », *McGill Law Journal*, vol. 44, n° 1, p. 231-254.
- Des Rosiers, N. (2000). « Du dialogue au monologue – Un commentaire sur l'arrêt *R. c. Marshall* », *Dalhousie Law Journal*, vol. 23, n° 1, p. 149-167.
- Dixon, R. (2009). « The Supreme Court of Canada, charter dialogue, and deference », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 47, n° 2, p. 235-286.
- Donnelly, J. (2003). *Universal Human Rights in Theory and in Practice*, Ithaca, Cornell University Press.
- Fellous, G. (2010). *Les droits de l'Homme : une universalité menacée*, Paris, La Documentation française.
- Ford c. Québec (procureur général), [1988] 2 R.C.S. 712.
- Fraser, C. (2005). « Constitutional dialogues between courts and legislatures : Can we talk ? », *Constitutional Forum*, vol. 14, n°s 2-3, p. 7-14.
- Garant, P. (2010). *Droit administrative*, Cowansville, Yvon Blais.
- Gardner Geyh, C. (dir.) (2011). *What's Law Got to Do with it ? : What Judges Do, Why They Do it, and What's at Stake*, Stanford, Stanford University Press.
- Goodale, M. (dir.) (2012). *Human Rights at the Crossroads*, New York, Oxford University Press.
- Gosselin c. Québec (Procureur général), [2002] 4 R.C.S. 429, 2002 CSC 84.
- Greene, I. (2006). *The Courts*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Haigh, R. et M. Sobkin (2007). « Does the observer have an effect ? : An analysis of the use of the dialogue metaphor in Canada's courts », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 45, n° 1, p. 67-90.
- Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, [2007] 2 R.C.S. 391, 2007 CSC 27.
- Hogg, P., A.A. Bushell Thornton et W.K. Wright (2007). « Charter dialogue revisited – Or “much ado about metaphors” », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 45, n° 1, p. 1-66.
- Hogg, P., W. Hogg et A.A. Bushell (1997). « The charter dialogue between courts and legislatures (Or perhaps the charter of rights and freedoms isn't such a bad thing) », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 35, n° 1, p. 75-124.
- Holt, J.C. (1992). *Magna Carta*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hudon, M.-É. (2011). *Le bilinguisme dans les tribunaux fédéraux*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement du Canada.
- Huppé, L. (2000). *Le régime juridique du pouvoir judiciaire*, Montréal, Wilson et Lafleur.
- Huppé, L. (2007). *Histoire des institutions judiciaires au Canada*, Montréal, Wilson et Lafleur.

- Huscroft, G. (2007). « Constitutionalism from the top down », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 45, n° 1, p. 91-104.
- Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927.
- Issalys, P. et D. Lemieux (2009). *L'action gouvernementale*, Cowansville, Yvon Blais.
- James, P. (2010). *Constitutional Politics in Canada after the Charter: Liberalism, Communitarianism and Systemism*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Kahana, T. (2001). « The notwithstanding mechanism and public discussion: Lesson from the ignored practice of section 33 of the charter », *Administration publique du Canada*, vol. 44, n° 3, p. 255-291.
- Kahana, T. (2005). « Constitutional cosiness and legislative activism », *University of Toronto Law Journal*, vol. 55, n° 1, p. 129-154.
- Kelly, J.B. (1999). « The charter of rights and freedoms and the rebalancing of liberal constitutionalism in Canada, 1982-1997 », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 37, n° 3, p. 625-696.
- Kelly, J.B. (2006). *Governing with the Charter: Legislative and Judicial Activism and Framers' Intent*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Kelly, J.B. et C. Manfredi (dir.) (2009). *Contested Constitutionalism: Reflections on the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Kincaid, J. (2010). « Le paradoxe nord-américain », dans *L'idée fédérale*, <<http://ideefederale.ca/wp/?p=818>>.
- Lajoie, A., P. Mulazzi et M. Gamache (1986). « Les idées politiques au Québec et le droit constitutionnel canadien », dans Y. Bernier et A. Lajoie (dir.), *La Cour suprême du Canada comme agent de changement politique*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 1-110.
- Lajoie, A. (1997). *Jugements de valeurs: le discours judiciaire et le droit*, Paris, Les Presses universitaires de France.
- Lajoie, A. (2006). « Le fédéralisme au Canada: provinces et minorités, même combat », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 183-209.
- Lambert, É. (2005). *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis*, Paris, Dalloz.
- Leclair, J. (2003). « Réflexions critiques au sujet de la métaphore du dialogue en droit constitutionnel canadien », *Revue du Barreau*, vol. 63, n° 1, p. 379-420.
- Leishman, R. (2006). *Against Judicial Activism: the Decline of Freedom and Democracy in Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Lemieux, P. (2006). *Droit administratif, doctrine et jurisprudence*, 4^e éd., Sherbrooke, Les éditions Revue de droit.
- Lemieux, P. (2011). *Droit administratif*, Sherbrooke, Les éditions Revue de droit.
- Loungnarath, V. (1997). « Le rôle du pouvoir judiciaire dans la structuration politico-juridique de la fédération canadienne », *Revue du Barreau*, vol. 57, p. 1003.
- Lui, A. (2012). *Why Canada Cares: Human Rights and Foreign Policy in Theory and Practice*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Macfarlane, E. (2013). *Governing from the Bench: The Supreme Court of Canada and the Judicial Role*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Mackay, P. (2006-2007). « Le fédéralisme et le partage des compétences législatives », dans *JUR2515 Droit constitutionnel – notes de cours*, Chapitre 3, Montréal, Université du Québec à Montréal, <<http://www.er.uqam.ca/nobel/r31400/jur2515/ndecours/jur2515chap3-2007.pdf>>.
- Mackay, W. (2001). « The Supreme Court and federalism: Does/should anyone care anymore? », *Canadian Bar Review*, vol. 80, nos 1-2, p. 241-280.
- Mandel, M. (1996). *La Charte des droits et libertés et la judiciarisation du politique au Canada*, Montréal, Boréal.
- Manfredi, C. (2001). *Judicial power and the Charter: Canada and the Paradox of Liberal Constitutionalism*, Don Mills, Oxford University Press.
- Manfredi, C. et J.B. Kelly (1999). « Six degrees of dialogue: A response to Hogg and Bushell », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 37, n° 3, p. 513-528.
- Martin, R.I. (2003). *The Most Dangerous Branch: How the Supreme Court of Canada has Undermined our Law and our Democracy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

- Masson, G. (1977). *Les juges et le pouvoir*, Paris, Moreau-Syros.
- Mathen, C. (2007). « Dialogue theory, judicial review, and judicial supremacy: A comment on “charter dialogue revisited” », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 45, n° 1, p. 125-146.
- Monahan, P. (1987). *Politics and the Constitution: The Charter, Federalism and the Supreme Court of Canada*, Agincourt, Carswell.
- Montesquieu (1838). *De l'esprit des lois*, Paris, P. Pourrat Frères.
- Moor, P. (1999). « Le droit comme mise en scène », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. 37, n° 113, p. 129-147.
- Morissette, Y.-M. (2000). « Le juge canadien et le rapport entre la légalité, la constitutionnalité et la légitimité », dans M.J. Mossman et G. Otis (dir.), *La montée en puissance des juges: ses manifestations, sa contestation*, Montréal, Éditions Thémis, p. 28.
- Morton, F.L. (2002). *Law, Politics and the Judicial Process in Canada*, Calgary, University of Calgary Press.
- Morton, F.L. et R. Knopff (1992). *Charter Politics*, Scarborough, Nelson.
- Morton, F.L. et R. Knopff (2000). *The Charter Revolution and the Court Party*, Peterborough, Broadview Press.
- Mossman, M.J. et G. Otis (dir.) (2000). *La montée en puissance des juges: ses manifestations, sa contestation*, Montréal, Éditions Thémis.
- Nguyen c. Québec (Éducation, Loisir et Sport), 2009 CSC 47, [2009] 3 R.C.S. 208.
- Ostberg, C.L. (2007). *Attitudinal decision making in the Supreme Court of Canada*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Parent, C. (2011). *Le concept d'État fédéral multinational: essai sur l'union des peuples*, Bruxelles, Peter Lang, coll. « Diversitas ».
- Parlement du Canada (2011). *Le bilinguisme dans les tribunaux fédéraux*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement.
- Patman, R.G. (2000). *Universal Human Rights?*, Hampshire, Palgrave MacMillan.
- Peacock, A.A. (dir.) (1996). *Rethinking the Constitution: Perspectives on Canadian Constitutional Reform, Interpretation and Theory*, Don Mills, Oxford University Press.
- Pelletier, B. (2004). *Le fédéralisme asymétrique: un objectif à atteindre*, allocution prononcée par le ministre des Affaires intergouvernementales canadiennes du Québec, Régina, <http://www.saic.gouv.qc.ca/centre_de_presse/discours/2004/saic_dis20040325.htm>.
- Pelletier, B. (2007). « Federal asymmetry: Let us unleash its potential », dans I. Peach (dir.), *Constructing Tomorrow's Federalism: New Perspectives on Canadian Governance*, Winnipeg, University of Manitoba Press, p. 219-229.
- Pelletier, B. (2010). *Une certaine idée du Québec: parcours d'un fédéraliste, de la réflexion à l'action*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Penner, R. (2003). « Janet Hiebert, charter conflicts: What is parliament's role? », *Queen's Law Journal*, vol. 28, n° 2, p. 731-748.
- Petter, A. (2007). « Taking dialogue theory much too seriously (or Perhaps charter dialogue isn't such a good thing after all) », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 45, n° 1, p. 147-168.
- Petter, A. (2010). *The Politics of the Charter: The Illusive Promise of Constitutional Rights*, Toronto, University of Toronto Press.
- R. c. Conway, 2010 CSC 22, [2010] 1 R.C.S. 765.
- Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217.
- Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution, [1981] 1 R.C.S. 753.
- Roach, K. (2001a). *The Supreme Court on Trial: Judicial Activism or Democratic Dialogue*, Toronto, Irwin Law.
- Roach, K. (2001b). « Constitutional and common law dialogues between the Supreme Court and Canadian Legislatures », *Canadian Bar Review*, vol. 80, n°s 1-2, p. 481-533.
- Roach, K. (2002). « Remedial consensus and dialogue under the charter: General declarations and delayed declarations of invalidity », *University of British Columbia Law Review*, vol. 35, n° 2, p. 211-270.
- Roach, K. (2004). « Dialogic judicial review and its critics », *Supreme Court Law Review (2nd)*, vol. 23, p. 49-104.

- Robert, M. (2003). *L'indépendance judiciaire de Valente à aujourd'hui : les zones claires et les zones grises*, Montréal, Éditions Thémis.
- Robitaille, A. (2010). « Nomination par Ottawa des juges aux plus hautes cours – Comme si le Canadien nommait ses propres arbitres », *Le Devoir*, 4 décembre.
- Rodriguez c. Colombie-Britannique (*Procureur général*), [1993] 3 R.C.S. 519.
- Russell, P.H. (1987). *The Judiciary in Canada: The Third Branch of Government*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson.
- Russell, P.H. et D.M. O'Brien (dir.) (2001). *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World*, Charlottesville, University Press of Virginia.
- Russell, P.H. et P. Howe (dir.) (2001). *Judicial Power and Canadian Democracy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Songer, D.R. (2008). *The Transformation of the Supreme Court of Canada: an Empirical Examination*, Toronto, University of Toronto Press.
- Savoie, D.J. (1999). *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto: University of Toronto Press.
- Saywell, J. (2002). *The Lawmakers: Judicial Power and the Shaping of Canadian Federalism*, Toronto, University of Toronto Press.
- Scoffoni, G. (1999). « La légitimité du juge constitutionnel en droit comparé : les enseignements de l'expérience américaine », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 51, n° 2, p. 243-280.
- Shetreet, S. et C. Forsyth (dir.) (2011). *Judicial Independence: Conceptual Foundations and Practical Challenges*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers.
- Sossin, L. (1999). *Boundaries of Judicial Review: The Law of Justiciability in Canada*, Scarborough, Carswell.
- Strayer, B.L. (1988). *The Canadian Constitution and the Courts: The Function and Scope of Judicial Review*, Toronto, Butterworths.
- Sueur, J.-J. (2011). *Pour un droit politique: contribution à un débat*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Telford, H. (2003). « The federal spending power in Canada: Nation building or Nation destroying? », *Publius*, vol. 33, n° 1, p. 23-44.
- Tremblay, G. (1999). *Les tribunaux et les questions politiques: les limites de la justiciabilité*, Montréal, Wilson et Lafleur.
- Tremblay, L. (2005). « The legitimacy of judicial review: The Limits of dialogue between courts and legislatures », *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, n° 4, p. 617-648.
- Tremblay c. Daigle, [1989]. 2 R.C.S. 530.
- Troper, M. (2006). *Le gouvernement des juges*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Valente c. La Reine, [1985]. 2 R.C.S. 673.
- Valois Bastarache, M. (2011). *L'indépendance judiciaire: la justice entre droit et gouvernement*, Montréal, Éditions Thémis.
- Vriend c. Alberta, [1998]. 1 R.C.S. 493.
- Weiler, P.C. (1986). « The evolution of the charter: A view from the outside », dans P. Weiler et E. Robin (dir.), *Litigating the Values of a Nation: The Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Toronto, Carswell, p. 49-56.
- Woehrling, J. (2010). « Loi 103: démission du politique et "fétichisation" des droits et libertés », *Cyberpresse*, 8 septembre, <<http://www.lapresse.ca/opinions/201009/08/01-4313709-loi-103-demission-du-politique-et-fetichisation-des-droits-et-libertes.php>>.

CHAPITRE 12

LE FÉDÉRALISME ET LA DÉMOCRATIE¹

Michael Burgess et Alain-G. Gagnon

Pour les chercheurs et les étudiants qui s'intéressent au fédéralisme comparé, il peut être étonnant d'apprendre que si peu d'attention a été spécifiquement accordée à la relation qu'entretiennent le fédéralisme et la démocratie dans le courant dominant de la littérature contemporaine. Jusqu'à tout récemment, il semble qu'il s'agissait de l'une des relations que l'on tient tout simplement pour acquises en science politique. Lorsque nous observons le monde, nous n'examinons pas l'angle à partir duquel nous le regardons. Celui-ci façonne néanmoins la perception de ce que nous voyons – ou croyons voir. On peut trouver une explication de cette complaisance chez Ivo Duchacek qui a analysé, il y a plus de trente ans, les divers sens à donner au

fédéralisme. Le «*fédéralisme*», affirmait-il, était devenu «l'un de ces mots à consonance positive qui suscitent une réaction favorable, mais qui peuvent signifier toutes sortes de choses pour tout un chacun, tout comme la *démocratie*, le *socialisme*, le *progrès*, une *constitution*, la *justice* ou la *paix*» (Duchacek, 1970, p. 191 ; traduction libre). Son observation soulignait la nature essentiellement floue de ces termes auxquels on peut attribuer plusieurs significations différentes.

Depuis lors, la recherche universitaire a fait de grands progrès analytiques dans les champs d'études sur le fédéralisme et la démocratie. Nous sommes aujourd'hui en mesure d'établir des distinctions conceptuelles claires entre le **fédéralisme**², une **fédération** et une confé-

1. Traduction d'Audrey Lord. La version originale ayant servi de base à ce chapitre est parue sous le titre de « Federalism and Democracy » (Burgess et Gagnon, 2010, p. 1-18).

2. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

dération et nous avons recours à un éventail de théories, de modèles et de typologies concernant la démocratie qui se prêtent à des analyses comparatives. Ces sujets demeurent des domaines de recherche aussi distincts, si tant est qu'ils soient reliés, mais on observe une tendance grandissante chez les spécialistes du fédéralisme à confondre les véritables fédérations et l'authentique **démocratie libérale**. Une conséquence importante de cette association a été le rejet des prétentions constitutionnelles antérieures de certains États qui disaient constituer des fédérations, comme celles de l'Union soviétique, de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie où l'on trouvait fort peu de preuves quant à l'existence d'une démocratie libérale fonctionnelle. Il est vrai qu'*historiquement* il n'existait pas nécessairement de lien entre le fédéralisme et la démocratie, mais l'évolution à la fois de la théorie et de la pratique de la démocratie libérale et du fédéralisme, au cours du xx^e siècle, les a effectivement fusionnés à toutes fins utiles. Par conséquent, toute trace ou empreinte de fédéralisme que l'on pourrait déceler – ou qui pourrait être revendiquée – dans des cas comme celui de l'Union soviétique, à titre d'exemple, doit être analysée avec beaucoup de scepticisme et de suspicion pour la simple et bonne raison que leurs prétentions constitutionnelles sont fausses ; ces systèmes politiques fonctionnent, dans les faits, comme des dictatures centralisées, autoritaires et à parti unique (Burgess, 2008, p. 131-149).

1. LE FÉDÉRALISME, LA DÉMOCRATIE ET LA DÉMOCRATIE FÉDÉRALE

La nature de la relation qu'entretiennent le fédéralisme et la démocratie est à la fois complexe et fascinante. Il s'avère d'abord nécessaire de clarifier et d'explorer brièvement l'arrière-plan

conceptuel de chacun de ces termes fondamentaux pour lesquels nous semblons être aussi complaisants. Comme nous le démontrerons, à l'origine il n'existait pas nécessairement de lien entre ces notions. Sur le plan conceptuel, elles ont évolué comme des phénomènes historiques distincts remontant aux Grecs, aux Romains et à l'époque biblique et n'ont été associées que progressivement, à la suite de changements survenus dans la structure des relations de pouvoir au sein des empires, des dynasties, des alliances et des principautés. L'émergence, au cours du xvi^e siècle, de l'État moderne en Europe et les conflits religieux incessants engendrés par des différends théologiques qui ont abouti à la Réforme et à la Contre-Réforme ont servi, au cours du xvii^e siècle, à élaborer les bases d'une remise en question intellectuelle radicale de la nature de l'autorité, de l'obligation et de la légitimité politique. Johannes Althusius, un magistrat calviniste allemand, dont l'ouvrage *Politica Methodice Digesta* (connu sous le nom de *Politics*) est d'abord paru en 1603, est largement reconnu comme le concepteur de l'idée fédérale en tant que forme d'association sociale et politique dans la tradition européenne continentale du fédéralisme (Wheare, 1963, p. 11 et 85).

Le contexte intellectuel et les circonstances politiques concrètes propices à l'émergence de l'idée fédérale, dans le cadre plus large du processus de l'évolution de la démocratie, remontent au xvii^e siècle, dans les œuvres maîtresses de Thomas Hobbes, John Locke, James Harrington et Algernon Sydney en Angleterre et dans une série d'œuvres philosophiques dans l'Europe du xviii^e siècle, dont celles du baron de Montesquieu et de Jean-Jacques Rousseau en France, d'Hugo Grotius aux Pays-Bas ainsi que d'Immanuel Kant et de Samuel Pufendorf en Allemagne. Or, c'est l'avènement de l'ère de la politique de masse, symbolisée par les révolutions américaine (1776) et française (1789), à

la fin du XVIII^e siècle, qui a mis en branle des forces politiques puissantes qui ont fait passer l'idée fédérale d'élément du droit et de l'ordre international – une formule servant à favoriser la paix entre les États – à une forme d'organisation politique nationale. Dans son incarnation originale, au moment des balbutiements de la pensée républicaine américaine au sujet de la liberté, de l'ordre, du consentement et de l'obligation politique, le fédéralisme n'était pas du tout associé à la démocratie. En effet, en tant qu'élément intégral d'une forme républicaine de gouvernement, le fédéralisme était vigoureusement mis en opposition à la démocratie qui était assimilée à la loi du plus fort, à la tyrannie populaire et à l'ignorance des masses.

Toutefois, il importe de reconnaître que les perceptions à l'égard du fédéralisme ont changé, au cours du XIX^e siècle, parallèlement au développement inégal de la démocratie libérale au Royaume-Uni, dans certaines parties d'Europe continentale et d'Amérique latine et aux États-Unis. En termes comparatifs, la fédération impériale que formait l'Allemagne en 1871 cadrait mal avec la transformation constitutionnelle de la Suisse en une nouvelle fédération en 1848, avec le modèle canadien de fédération parlementaire en 1867 et avec la fédération américaine d'après-guerre, mais il s'agissait de différents types de modèles fédéraux où l'on retrouvait différentes formes limitées de démocratie libérale. Sans surprise, ce sont les États-Unis qui sont devenus le modèle fédéral dominant sur lequel prendre exemple, au cours des XIX^e et XX^e siècles, pour les démocraties libérales en devenir qui souhaitaient utiliser des principes fédéraux à différentes fins. Alors que les États-Unis progressaient de façon impressionnante sur les plans socioéconomiques et technologiques à la fin du XIX^e siècle, il en était de même de la réputation du fédéralisme non seulement comme un moyen novateur d'édification de l'État et de la nation, mais

aussi comme archétype d'une nouvelle forme d'État et de gouvernement territorial dont les fondements philosophiques étaient ancrés dans le concept même de *civitas* ou de *res publica*. La nouvelle république américaine est peu à peu devenue le symbole de l'idéal d'un gouvernement constitutionnel libéral et démocratique où la souveraineté populaire était inscrite dans la Constitution écrite.

Le meilleur exemple de la haute estime qui était portée au modèle fédéral américain se trouve dans la célèbre affirmation de l'un des plus éminents spécialistes du fédéralisme dans l'après-guerre. L'ouvrage *Federal Government* de Kenneth Wheare a été publié en 1946. Dans l'exposé de sa définition du principe fédéral, il présente le modèle en ces termes :

Plusieurs les considèrent comme l'exemple le plus important et le plus réussi. Toute définition d'un gouvernement fédéral qui omettrait d'inclure les États-Unis serait... qualifiée d'invraisemblable. [... En effet,] le principe fédéral implique ce qu'il signifie aujourd'hui parce que les États-Unis sont devenus ce qu'ils sont. [...] Je crois que le gouvernement des États-Unis est le gouvernement fédéral le plus réussi dans le monde (Wheare, 1963, p. 46 ; traduction libre).

Il s'agissait d'une interprétation particulière d'un *gouvernement* fédéral, mais, en raison de l'attention que l'auteur portait manifestement à la structure et à la conception de la fédération elle-même, il était aussi question de la nature de l'*État*. En outre, la vision qu'avait Wheare des États-Unis modernes fusionnait le fédéralisme et la démocratie libérale. Il n'y avait jamais eu de doute à ce sujet dans son esprit. Wheare rejetait catégoriquement les autocraties et les dictatures qui prétendaient utiliser le qualificatif fédéral pour décrire leurs États et leurs gouvernements. Que ce soit au sein du gouvernement fédéral comme tel ou au sein des gouvernements des entités constituantes, Wheare estimait que, tôt

ou tard, ces régimes « dotés d'un gouvernement central à parti unique, qui refuse de recourir à des élections libres, mettraient fin à cette égalité de statut et à cette indépendance [manifestement] incompatibles avec le fonctionnement du principe fédéral » (1963, p. 47 ; traduction libre). Le fédéralisme exigeait clairement des formes de gouvernement qui avaient « les caractéristiques généralement associées à la démocratie ou à un gouvernement libre » et, bien qu'il existe « un large éventail de formes que chaque gouvernement pouvait prendre », les éléments essentiels étaient « des élections libres et un système de partis garantissant la présence d'une opposition responsable » (Wheare, 1963, p. 47 ; traduction libre).

Avec le recul, les références de Wheare à la « démocratie » apparaissent conceptuellement limitées et dépassées, mais il ne fait aucun doute que sa conception d'un gouvernement fédéral au sein d'un État fédéral reposait résolument sur des prémisses libérales et démocratiques. Ces dernières comprenaient une croyance en la primauté du droit, en des élections libres et régulières au scrutin secret, au multipartisme, à un pouvoir judiciaire indépendant, à une presse libre, à la protection des libertés individuelles et des droits de la personne et en la légitimité d'une opposition officielle. Aujourd'hui, la condamnation de Wheare à l'égard des gouvernements autoritaires à parti unique au sein des fédérations relève de l'évidence ; on y voit une contradiction fondamentale et irréconciliable. Les prétentions de ces régimes à constituer des fédérations étaient tout simplement fausses.

Dans le sillon du grand débat intellectuel au cours des années d'après-guerre, au sujet de la signification du fédéralisme dans le courant dominant de la littérature anglo-américaine, est paru, en 1956, l'ouvrage *Federalism and Constitutional Change* de William Livingston. Bien que Livingston se soit fait l'apôtre de la

« sociologie du fédéralisme », il appuyait sans équivoque les exigences libérales et démocratiques essentielles au bon fonctionnement des États fédéraux. Livingston y allait du constat suivant :

Un gouvernement fédéral ne convient qu'aux régimes politiques qui reposent sur une base démocratique ou républicaine. Cela signifie simplement qu'un tel gouvernement est incompatible avec toute forme de dictature ou d'absolutisme. Un gouvernement fédéral présuppose une volonté et une capacité de protéger les entités constituantes face à un empiétement du gouvernement central. Si ce dernier est une dictature autoritaire, il est difficile de concevoir ce que les garanties de la structure fédérale pourraient bien valoir ; les États continueraient peut-être d'exercer leurs fonctions, mais seulement dans la mesure où le gouvernement central le tolérerait. [...] [E]n ce qui concerne le système lui-même, il serait à la merci du dictateur. Logiquement, un gouvernement fédéral et une dictature ne sont pas incompatibles, mais, en pratique, l'un entrerait en contradiction avec l'autre (Livingston, 1956, p. 308-309 ; traduction libre).

En examinant en particulier l'Amérique latine et l'Union soviétique, Livingston a confirmé que les gouvernements centraux des États fédéraux y avaient effectivement « réduit à néant les éléments fédéraux des constitutions » (1956, p. 309 ; traduction libre). Dans ces États, les gouvernements centraux avaient placé leurs hommes de main au sein des gouvernements des États constituants qui étaient soumis au régime fédéral. Les entités constituantes étaient en conséquence devenues de simples « intermédiaires de la classe dirigeante du gouvernement central », de sorte que « le statut indépendant et la coordination » qui caractérisent les relations fédérales-étatiques « au sein d'une véritable fédération » étaient devenus, dans les faits, « insignifiants » (Livingston, 1956, p. 309 ; traduction

libre). Avec assurance, Livingston déclarait en conclusion que « [d]ictature et démocratie apparaissent clairement incompatibles dans un système de gouvernement fédéral » (1956, p. 309 ; traduction libre).

Notre troisième éminent spécialiste du fédéralisme, William Riker, a établi sa réputation dans ce domaine de recherche avec la publication, en 1964, de son ouvrage *Federalism : Origin, Operation, Significance*. Il occupe une position quelque peu singulière par rapport aux études liant fédéralisme et démocratie. En effet, pour un chercheur ayant autant pris part au débat intellectuel entourant le fédéralisme, il est étonnant d'apprendre qu'à titre de politologue, il ait si peu contribué au champ d'études portant sur la **démocratie fédérale** (Riker, 1964, p. 139-145 et 155). En rétrospective, il apparaît incroyable de se rappeler qu'il a inclus à la fois l'Union soviétique et l'Argentine dans la catégorie des États fédéraux aux côtés de fédérations libérales et démocratiques, telles que les États-Unis, le Canada, l'Allemagne et l'Australie. Toutefois, si l'on situe sa contribution dans le contexte de ce qui a été appelé la « révolution behavioriste », prévalant dans les sciences sociales au cours des années 1960, on peut commencer à apprécier sa préoccupation première pour des « analyses systématiques » en science politique en tant que *science*, avec tout ce que cela impliquait (Wolin, 1964, p. vi).

En conséquence, Riker évitait « le formalisme juridique et administratif » qui avait été « un élément tellement présent dans la plupart des études antérieures et il rejetait de même l'approche d'«évaluation morale» qu'il estimait si typique aux historiens constitutionnalistes et aux commentateurs politiques », préférant plutôt parvenir à des conclusions scientifiquement rigoureuses, exemptes de valeurs (Riker, 1964, p. xii). L'objectif primordial de ses recherches dans le champ d'études sur le fédéralisme était

de découvrir des « généralisations vérifiables et éprouvées » qui ajouteraient à nos connaissances au chapitre de la théorie empirique et cela l'a conduit à s'approprier plusieurs des progrès réalisés dans les théories de la négociation et du marchandage ainsi que celles du choix rationnel (Riker, 1964, p. xi). L'approche de Riker par rapport au fédéralisme était donc le produit du nouveau climat intellectuel prévalant à l'époque au sein des sciences sociales américaines. Cela a fait en sorte qu'il était davantage préoccupé par la façon dont les systèmes politiques fonctionnaient, en tant que *systèmes*, que par la *sorte* de systèmes qu'ils constituaient ou étaient censés constituer. Il a donc pu qualifier l'Union soviétique et la Yougoslavie de « fédéralismes dictatoriaux » et, encore une fois, parler de l'Union soviétique comme d'un régime « où le fédéralisme avait été instauré sous un régime tyrannique » sans la moindre hésitation (Riker et Schaps, 1987, p. 76 ; traduction libre). Selon lui, ces États étaient ou pouvaient constitutionnellement prétendre être des systèmes fédéraux et il s'est fié aux apparences en les intégrant dans ses analyses comparatives en prenant en compte la manière dont ils fonctionnaient en tant que systèmes politiques.

Le refus de Riker de conceptualiser les États fédéraux en matière de démocratie libérale doit également être expliqué par sa prémisse voulant que le fédéralisme n'ait pas d'importance particulière dans la discipline de la science politique. En effet, dans un court essai célèbre sur la question, publié en 1969 dans la revue *Comparative Politics*, il a rejeté la valeur intrinsèque du fédéralisme qui n'était selon lui « qu'une fiction constitutionnelle et juridique » à laquelle on pourrait attribuer n'importe quelle signification qui semblerait « appropriée sur le moment » (Riker, 1969, p. 146 ; traduction libre). Puis, lorsqu'il a cherché à déterminer si le fédéralisme faisait ou non une quelconque différence

dans la façon dont un peuple est gouverné, sa conclusion a été qu'elle était « pratiquement inexistante » (Riker, 1969, p. 145 ; traduction libre). Considérant cette description péjorative, voire méprisante, du fédéralisme, il était fort improbable qu'il y voie une sorte de rédemption libérale et démocratique. Pour peu qu'il existe, le fédéralisme, à son avis, ne constituait qu'un compromis ou une manigance qui était le résultat d'une négociation politique et il était erroné d'y attacher une importance morale ou idéologique au-delà de cette affirmation limitée. Il faut cependant ajouter que Riker a par la suite reculé et rejeté sa propre position voulant que le fédéralisme constitue un obstacle à un bon gouvernement (Riker, 1987, p. XII-XIII).

Avec le recul, la position de départ de Riker sur la question des rapports entre fédéralisme et démocratie demeure instructive aujourd'hui, car certains chercheurs insistent toujours pour dire qu'il est possible de maintenir un gouvernement fédéral dans des États qui sont, dans les faits, des dictatures ou qui perpétuent de fortes tendances autoritaires. La source de cette erreur réside dans l'affirmation originale de Riker voulant que « bien que toutes les règles du fédéralisme soient somme toute scrupuleusement maintenues, il demeure possible de transformer un gouvernement en une dictature » (1964, p. 14 ; traduction libre). En d'autres termes, Riker faisait une distinction importante entre les formes constitutionnelles et institutionnelles apparentes et les actions concrètes du gouvernement. Toutefois, bien qu'il ait eu raison de distinguer l'apparence de la réalité, il a néanmoins ignoré le principe de base – déjà mentionné par Wheare et Livingston – soit que démocratie fédérale et dictature sont fondamentalement incompatibles. Le processus même de conversion d'un gouvernement libéral et démocratique en une dictature centralisée à parti unique détruit nécessairement l'idée fédérale de sorte que,

contrairement à la prétention de Riker, les fédérations ne peuvent être simultanément des dictatures³. Une seule conclusion logique peut ainsi être tirée de ce raisonnement : un fédéralisme authentique (un gouvernement fédéral) est une espèce faisant partie de la famille plus large du **constitutionnalisme démocratique libéral** (un gouvernement constitutionnel).

Il convient également, à ce stade, d'examiner d'un peu plus près les prémisses démocratiques sur lesquelles se fondent les idées de Riker. Bien qu'il n'ait pas abordé explicitement la relation entre le fédéralisme et la démocratie, il s'en est certainement suffisamment approché – lorsqu'il a étudié la notion de liberté – pour nous permettre de nous pencher sur une autre question importante liée à la démocratie libérale. Dans son analyse incisive du fédéralisme et de la liberté, il a choisi de juxtaposer les conceptions majoritaire et minoritaire de la liberté dans un État fédéral, en utilisant le sud des États-Unis comme seule étude de cas. Sa déduction l'a amené à conclure qu'à plusieurs égards, y compris selon les perspectives majoritaire et minoritaire, l'affirmation voulant que le fédéralisme constituait une garantie de liberté s'avérait inexacte. Sans vouloir donner ici la réplique à Riker, il est néanmoins pertinent de relever l'enjeu du constitutionnalisme majoritaire et minoritaire dans les États fédéraux qui fait partie intégrante de son raisonnement. La logique argumentaire de Riker, au moment où il l'a énoncé, a certainement pu être convaincante en condamnant l'esclavage et le racisme prévalant à une époque dans le sud des États-Unis, mais elle a également permis de soulever une autre question encore importante aujourd'hui au sujet des majorités et des minorités nationales et

3. Riker renvoie ici à « des contre-exemples de la coexistence entre le fédéralisme et la dictature » (1964, p. 145 ; traduction libre).

locales au sein des fédérations. Il s'agit, comme nous le verrons, d'un argument qui a différentes incidences dans divers contextes.

Bien entendu, on peut toujours s'en remettre au rôle du droit constitutionnel et des traditions de libertés civiles en de telles matières. Il existe néanmoins *a priori* une tension inhérente fondamentale au sein des fédérations libérales et démocratiques qui exige un débat public constant, c'est-à-dire des échanges réguliers de points de vue et d'opinions entre les majorités et les minorités dans différents domaines de politique publique. Revenons au rejet par Livingston de la coexistence du fédéralisme et de la dictature. Livingston est également allé plus loin en faisant allusion à la qualité de la démocratie fédérale en faisant porter le regard sur les relations majorité-minorité. Son argument est pertinent pour notre propos ici de la façon suivante :

Il apparaît [...] clair que le fédéralisme est incompatible avec une application stricte du principe majoritaire à l'ensemble de la collectivité fédérale. [...] Par sa nature même, le fédéralisme est antimajoritaire. Un gouvernement fédéral est conçu pour protéger et offrir un moyen d'expression aux particularités territoriales au sein d'une collectivité plus large. Les mécanismes qu'implique un gouvernement fédéral visent à empêcher que la majorité de la collectivité plus large ne passe outre aux intérêts des minorités au sein des entités fédérées. Il s'agit d'une forme de gouvernement qui permet de protéger, au sein d'un État ou de plusieurs États, une minorité face à la majorité. [...] Le fédéralisme ne peut être rejeté comme s'il s'agissait d'une anomalie parce qu'il ne cadre pas dans une théorie de la démocratie majoritaire. [...] [C]e que les tenants *ad hoc* de la démocratie majoritaire oublient, c'est qu'un État fédéral est une chose bien différente et qu'il n'est pas destiné à fonctionner selon le seul principe majoritaire (Livingston, 1956, p. 310-314 ; traduction libre).

L'analyse de Livingston allait directement au cœur de la question. *A priori*, aucun raisonnement de Riker en ce qui concerne le fédéralisme et la liberté ne pourrait réfuter le fait que, dans d'autres circonstances que celles se rapportant à son étude de cas (le sud des États-Unis), les répercussions des relations majorité-minorité inhérentes au fédéralisme pourraient être fort différentes pour la démocratie libérale. À titre d'exemple, nous aurions peine à arriver aux mêmes conclusions négatives au sujet de la protection et de la préservation de minorités nationales, comme celle du Québec au Canada, en utilisant les prémisses de Riker. Il ne s'en suit pas que toutes les majorités locales (qui sont des minorités nationales) vont représenter des intérêts locaux étroits, voire répressifs, en contradiction avec les valeurs et les convictions politiques plus larges de la majorité nationale. Il faut cependant reconnaître que la conclusion générale de Riker au sujet du fédéralisme et de la liberté (elle-même étroitement liée à la démocratie libérale) provient d'une conception singulière de l'expérience fédérale américaine, assumée par l'auteur, qui reposait probablement sur une perception arrêtée et rigide de ce qui constitue les majorités et les minorités au sein d'un État fédéral. De nos jours, les arguments que Riker a formulés et la raison pour laquelle il les a évoqués ne s'appliquent plus en pratique, bien qu'ils trouvent toujours écho dans la théorie. Ce dernier point explique son inclusion dans notre revue de la littérature dominante portant sur les liens entre fédéralisme et démocratie.

Lorsque l'on se tourne vers la contribution de Carl Joachim Friedrich, dont l'ouvrage *Trends of Federalism in Theory and Practice* a d'abord été publié en 1968, nous y trouvons des fondements beaucoup plus solides sur lesquels il est davantage possible de prendre appui. La position de Friedrich à propos des rapports entre fédéralisme et démocratie était fermement ancrée dans

sa conception du constitutionnalisme moderne et remonte au moins à 1937, lorsque son ouvrage *Constitutional Government* a été publié pour la première fois, puis enrichi et ré-intitulé *Constitutional Government and Democracy* en 1941 (Friedrich, 1950). Le lien entre ces concepts y était clairement établi :

L'essor des gouvernements constitutionnels modernes a été accompagné par l'avènement d'un nombre croissant de systèmes fédéraux. Le parallèle est si saisissant que le fédéralisme doit être considéré comme l'un des aspects les plus importants du constitutionnalisme (Friedrich, 1950, p. 189 ; traduction libre).

Friedrich considérait que le **constitutionnalisme**, qui est synonyme de démocratie constitutionnelle de nos jours, était « probablement la plus grande réalisation de la civilisation moderne » parce que, concrètement, il a permis la division du pouvoir et fourni les bases pour des limitations effectives de l'action gouvernementale (1950, p. IX ; traduction libre). Il reconnaissait que le constitutionnalisme pouvait être à la fois monarchique et démocratique et que, historiquement, il l'avait été, mais voyait aussi à l'œuvre une démocratisation du constitutionnalisme qui l'incitait à concevoir le fédéralisme (pourvu qu'il s'appuie sur une constitution) comme une garantie d'autonomie locale et de libertés civiles. Dans le contexte de la fin des années 1960, sa position était parfaitement cohérente avec son rejet antérieur des systèmes politiques totalitaires et autoritaires, tels que le modèle fédéral de l'Union soviétique sous Staline et de l'Allemagne nazie d'Hitler, bien qu'il se montre beaucoup plus conciliant dans son analyse sommaire de la Yougoslavie. En décrivant l'État fédéral soviétique comme un modèle encourageant la « reconnaissance juridique du régionalisme d'origine tribale de sa population polyethnique », mais qui allait de pair avec « une centralisation vigoureuse et souvent

oppressive de l'administration des responsabilités qui concernaient le pouvoir central impérial », il confirmait le caractère fédéral factice de ce régime (Friedrich, 1968, p. 5 ; traduction libre). Toutefois, pour lui, la Yougoslavie apparaissait constituer un projet fédéral bien plus prometteur. Décrite comme une « collectivité fédérale » qui fonctionnait en pratique comme une « société multinationale, fédérale et communiste », la Yougoslavie venait d'adopter de modestes « mesures de constitutionnalisme », en instaurant notamment un contrôle judiciaire. Toutefois, Friedrich concluait que la situation dépendait grandement « du degré de retenue » exercé par le Parti communiste dans « le déploiement de son pouvoir centralisé » parce qu'il s'agissait, dans les faits, « d'un monolithe sous la gouverne dictatoriale de Tito » (1968, p. 162-169 ; traduction libre).

Dans son ouvrage *Comparative Federalism : The Territorial Dimension to Politics*, d'abord publié en 1970, Ivo Duchacek approuvait également l'hypothèse de Friedrich quant à une incompatibilité fondamentale entre le fédéralisme socialiste ou communiste et la démocratie libérale. Il a d'ailleurs esquissé l'essentiel de sa position au sujet des liens entre fédéralisme et démocratie :

En un mot, la démocratie est une condition nécessaire au fédéralisme puisqu'un régime totalitaire rejette l'autonomie de tous les groupes politiques, y compris les groupes constitués en une entité territoriale. Le fédéralisme est incompatible avec tout type de système politique qui implique un pouvoir sans limites, que ce soit d'une majorité ou d'une minorité, qui exclut toute dilution du pouvoir et qui rend les autorités centrales insensibles aux souhaits de toutes les minorités, y compris les minorités territoriales (Duchacek, 1970, p. 335 ; traduction libre).

Duchacek a également observé que dans les États fédéraux jugés authentiques, où l'on

retrouvait « une répartition significative du pouvoir et une libre concurrence entre les entités territoriales et le centre national », il existait des systèmes politiques bipartites ou multipartites, comme aux États-Unis, au Canada, en Australie, en Allemagne de l'Ouest, en Autriche et en Suisse (1970, p. 335 ; traduction libre). Il a comparé cet ensemble de conditions avec celles que l'on retrouve dans un régime unipartite où le parti dominant est monolithique, c'est-à-dire autoritaire, voire totalitaire, et qui « ne peut pas permettre que son pouvoir monopolistique soit réellement décentralisé, divisé, distribué ou dilué » (Duchacek, 1970, p. 335 ; traduction libre). Selon lui, le monopole du parti unique remettait « sérieusement en doute l'authenticité du caractère fédéral de pays tels l'Union soviétique, les fédérations d'Amérique latine, la Birmanie, le Pakistan, la Libye, le Cameroun, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie » (Duchacek, 1970, p. 335 ; traduction libre).

Les arguments avancés jusqu'ici par ce corpus d'éminents chercheurs dans le champ d'études sur le fédéralisme confirment le principe fondamental voulant que bien que toutes les démocraties libérales ne disposent pas de gouvernements fédéraux, tous les cas d'États fédéraux véritables reposent sur le constitutionnalisme libéral et démocratique. Cela suppose l'existence d'une culture constitutionnelle qui peut être définie comme « l'ensemble des pratiques d'interprétation que suit un peuple dans le but d'instituer et de limiter son gouvernement » plutôt que seulement un texte constitutionnel (Ferejohn, Rakove et Riley, 2001, p. 15 ; traduction libre). Il est donc illogique de considérer sérieusement que les modèles fédéraux socialistes ou communistes historiques ou encore les premières versions fédérales autoritaires sud-américaines puissent constituer des fédérations. Et, sur cette base, il existe également de bonnes raisons de douter de l'authenticité de la plupart des expériences

fédérales en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie où il n'existe pas de culture constitutionnelle libérale et démocratique, de primauté du droit ni de véritables droits et libertés de la personne. Pour paraphraser l'affirmation bien connue de Kenneth Wheare, la démocratie fédérale signifie ce qu'elle signifie aujourd'hui parce que les États-Unis sont devenus ce qu'ils sont (1963, p. 11).

Dans son ouvrage classique *Exploring Federalism*, Daniel Elazar soutenait avec conviction que le système politique fédéral des États-Unis était « le premier régime fédéral moderne à associer le fédéralisme à un gouvernement élu par le peuple, donc la démocratie » :

Cela a donné le ton pour les États fédéraux qui ont suivi. Depuis lors, aucun régime fédéral n'a été instauré sans que le fédéralisme soit promu pour des motifs démocratiques. Non seulement tous les systèmes fédéraux modernes prétendent être démocratiques et recherchent une légitimité démocratique, mais il est probable que les véritables démocrates s'entendent tous sur le fait que la vaste majorité des États considérés comme étant des modèles de démocratie ont soit une forme fédérale ou recourent largement à des principes fédéraux (Elazar, 1987, p. 108 ; traduction libre).

Une conclusion évidente qui s'impose à la suite de notre brève revue de la littérature est que ces deux concepts (le fédéralisme et la démocratie) sont étroitement liés. Or, cette interrelation conceptuelle soulève plusieurs questions intéressantes sur la façon dont nous devrions classer les fédérations précisément selon le degré de développement de leurs institutions et de leurs pratiques de démocratie libérale. Les spécialistes du fédéralisme et de la démocratie sont bien conscients de l'importante distinction entre le droit constitutionnel et la réalité politique. En ce qui concerne le champ de recherche sur le fédéralisme, Wheare a fait valoir l'argument suivant il y a plus d'un demi-siècle :

Il ne suffit pas d'étudier les constitutions. Les actions gouvernementales importent tout autant. Un pays peut avoir une Constitution fédérale, mais en pratique il peut manœuvrer de sorte que son gouvernement ne soit pas réellement fédéral. Ou un pays ayant une Constitution non fédérale peut se comporter de telle façon qu'il représente un exemple de gouvernement fédéral. [...] [I]l est évident que la mise en application concrète de la Constitution est pratiquement plus importante que le texte de loi de la Constitution (Wheare, 1963, p. 20 ; traduction libre).

Ronald Watts a relevé aussi la différence entre « une forme constitutionnelle et la réalité opérationnelle » et a souligné à quel point les actions politiques dans certains cas avaient transformé le fonctionnement des constitutions (2008, p. 9 ; traduction libre). Par conséquent, notre première étape, pour en arriver à une classification des régimes fédéraux, doit tenir compte de la théorie et de la pratique. Nul besoin de chercher très longtemps pour trouver des exemples contemporains qui confirment les propos de Wheare et Watts. Wheare lui-même a fait allusion au cas canadien dans la mesure où le Canada avait un gouvernement fédéral, alors que sa Constitution n'était que « quasi fédérale » (1963, p. 20). Aujourd'hui, les constitutions de la Fédération de Russie, de la Fédération de Malaisie et de la République fédérale du Nigeria pourraient également être classifiées en mettant en contraste leur loi constitutionnelle et leur réalité politique. Dans ces trois cas, cependant, cela nous amène plutôt à mettre en doute leurs pratiques libérales et démocratiques. Toutefois, dans le cas de l'Espagne et peut-être de l'Afrique du Sud, la relation est inverse, alors que la réalité politique dépasse largement la théorie juridique. Dans aucun de ces cas, la forme constitutionnelle de ces régimes ne correspond à leur réalité politique. Les fédérations de Russie, de Malaisie et du Nigeria ont des pratiques autoritaires bien

ancrées qui remettent en question la qualité de leur démocratie fédérale, alors que la monarchie parlementaire d'Espagne et la république présidentielle et parlementaire d'Afrique du Sud opèrent déjà à maints égards comme des fédérations libérales et démocratiques fonctionnelles (Watts, 2008, p. 10).

L'interrelation conceptuelle entre le fédéralisme et la démocratie représente ainsi pour les politologues un problème qui interpelle à la fois la théorie et la pratique. Le monde compte certains États dont les constitutions sont prétendument fédérales, mais dont les actions politiques entrent en contradiction avec la théorie libérale et démocratique classique, et d'autres États dont les constitutions sont officiellement non fédérales, mais dont les pratiques politiques sont à la fois libérales et démocratiques ainsi que fédérales. Cette confrontation avec la réalité nous rappelle que l'étude des États est à la fois complexe et désordonnée et qu'elle nécessite une constante redéfinition de nos concepts de base en vue de les expliquer et de les comprendre. Ainsi, la distinction entre la forme constitutionnelle et la réalité politique des fédérations nous conduit logiquement à étudier précisément la manière dont fonctionnent les institutions et les processus de la démocratie libérale afin que notre analyse soit cohérente et que notre classification présente une logique interne. Or, pour être cohérents, nous devons également appliquer cette approche à toutes les démocraties libérales non fédérales qui fonctionnent en pratique comme des États fédéraux ou quasi fédéraux. Ce sont des pays où il faut établir une distinction entre la constitution officielle de l'État non fédéral et la réalité concrète du système politique fédéral. En d'autres termes, il est nécessaire de confirmer la distinction fondamentale entre l'État et le système politique.

Dans notre démarche visant à évaluer la validité des prétentions constitutionnelles des États

fédéraux, nous devons forcément examiner non seulement la nature fédérale de leurs constitutions, mais également leurs pratiques de nature libérale et démocratique en théorie et en pratique. De même, nous devons adopter la même approche pour les États officiellement non fédéraux qui, dans les faits, semblent fonctionner comme des fédérations. Pour ce faire, nous devons d'abord établir des critères clairs qui définissent ce qu'est une démocratie libérale et à partir desquels il nous est possible de circonscrire les États qui se qualifient à titre de *démocratie fédérale* et les États qui ne relèvent pas de cette catégorie. Dans la plupart des cas, ces évaluations seront relativement simples, mais on retrouvera aussi des cas limites dans la mesure où certains États ne répondent pas en pratique à tous ou à la plupart des critères. Il n'est pas toujours possible d'être scientifiquement précis avec cette méthode de classification. Dans de nombreux cas, nous ne pouvons que procéder à des évaluations approximatives. Cela représentera néanmoins une avancée utile par rapport à notre position actuelle où l'on observe souvent une tendance à procéder à des évaluations hautement subjectives qui reposent en large part sur des jugements de valeur ou des présupposés.

À présent, nous nous concentrerons principalement sur les critères qui forment la base des propriétés libérales et démocratiques généralement estimées nécessaires dans la littérature pour établir si un État peut ou non être qualifié à juste titre d'État fédéral. Nous ne débiterons pas par les caractéristiques structurelles des fédérations pour la simple et bonne raison que celles-ci ont déjà été identifiées et sont bien rapportées dans l'ouvrage de Ronald Watts évoqué précédemment (2008, p. 9). Nul besoin de les répéter ici. Toutefois, il est particulièrement important de signaler que, dans la plupart des définitions usuelles des États fédéraux, celles-ci traitent de

l'importance de leur caractère démocratique et libéral presque toujours de manière implicite plutôt qu'explicite. Bien entendu, si la démocratie libérale est considérée, selon les termes de Friedrich, comme étant un système plus large que le « constitutionnalisme », on peut alors constater que la démocratie libérale est inhérente aux États fédéraux. En effet, elle est élevée au rang de marque distinctive d'une fédération. Toutefois, les spécialistes du fédéralisme et des fédérations n'énoncent pas toujours cela clairement. En fait, ils tiennent souvent cela pour acquis. Watts, à titre d'exemple, y renvoie seulement avec des termes précis lorsqu'il énonce la distinction entre la nature structurelle des systèmes politiques fédéraux et leurs processus politiques :

Les caractéristiques importantes des processus fédéraux comprennent une forte prédisposition à la démocratie puisqu'ils supposent le consentement libre des citoyens au sein des entités constituantes ; la non-centralisation à titre de principe qui se traduit par de multiples centres de prises de décision politique ; des négociations politiques transparentes comme étant un élément majeur permettant de parvenir à des décisions ; des mécanismes de freins et de contrepoids (*checks and balances*) pour éviter la concentration du pouvoir politique ; et un respect pour le constitutionnalisme et la primauté du droit puisque chacun des ordres de gouvernement détient son autorité en vertu de la Constitution (Watts, 2008, p. 18 ; traduction libre).

Or, si, selon Watts, ces caractéristiques représentent de larges prédispositions libérales et démocratiques constituant les conditions *sine qua non* à l'existence d'une fédération et offrant le fondement conceptuel sur lequel on peut construire ce que l'on appelle une *démocratie fédérale*, quels critères spécifiques de la démocratie libérale peut-on tirer de son propos ? Dans cette analyse préliminaire, l'arrière-plan

conceptuel déjà fourni par les contributions de Wheare, Livingston, Riker, Friedrich, Duchacek, Elazar et Watts nous outille admirablement bien pour énumérer ces critères de la manière suivante :

- une constitution écrite et suprême fondée sur l'« unité et la diversité » qui sont officiellement enchâssées par la combinaison de « l'autonomie et du partage du pouvoir » (*self-rule and shared rule*);
- une culture constitutionnelle dans laquelle les citoyens de la fédération perçoivent et acceptent librement des normes et des règles d'interprétation ainsi que les institutions, les processus et les pratiques du gouvernement;
- un régime politique constitutionnel régi par un système de normes et de règles politiques à deux paliers qui distingue entre un niveau d'autorité supérieur, en termes de force juridique ou morale, et un niveau d'autorité inférieur, qui est assujéti aux restrictions juridiques et morales imposées par les normes constitutionnelles supérieures, y compris le pouvoir de créer des normes et des règles « ordinaires⁴ »;
- un gouvernement constitutionnel qui s'appuie sur la reconnaissance des règles politiques constitutionnelles et ordinaires qui imposent des limitations juridiques ou morales obligatoires aux représentants du gouvernement, de sorte qu'aucun groupe ne puisse disposer de tout le pouvoir pour résoudre les conflits. La primauté du droit signifie que le gouvernement lui-même est soumis aux lois et qu'il ne peut gouverner de façon arbitraire;
- l'existence d'une compétition entre des partis politiques à tous les niveaux ayant des

structures internes démocratiques et des candidats qui ont été dûment élus par des moyens transparents, imputables et légitimes;

- l'existence de systèmes électoraux qui garantissent des élections régulières au scrutin secret et qui sont exempts de corruption, d'intimidation et de fraude;
- l'existence d'une opposition organisée qui a la liberté de critiquer publiquement le gouvernement en place ainsi que le droit de le contester et la possibilité de le remplacer par des moyens pacifiques, légitimes et démocratiques;
- l'existence d'une presse libre qui ne peut être contrôlée par le gouvernement.

Ensemble, ces huit éléments constituent les critères de la démocratie libérale qui, combinés aux caractéristiques structurelles des fédérations, produisent quelque chose de distinctif que l'on peut identifier comme étant la *démocratie fédérale*.

Manifestement, si ce réexamen de la démocratie fédérale est convaincant, il a plusieurs incidences importantes. À tout le moins, il soulève des questions quant aux fédérations et aux systèmes politiques qui devraient être inclus et ceux qui devraient être exclus des classifications contemporaines. À titre d'exemple, alors qu'il permet effectivement d'écarter l'ancienne Union soviétique, exclut-il également l'actuelle Fédération de Russie? Et, dans ce contexte, doit-on considérer que le Nigeria et la Malaisie constituent de véritables fédérations? De même, où doit-on situer l'Espagne et l'Afrique du Sud dans une telle classification d'États libéraux et démocratiques officiellement non fédéraux? Il semble bien que la clarté et la précision offertes ici aient été attendues depuis longtemps, mais que pour nous permettre d'éliminer les modèles fédéraux socialistes ou communistes qui ne sont pas de véritables fédérations, le prix à payer soit

4. Nous nous sommes inspirés ici entre autres des travaux de Ferejohn, Rakove et Riley (2008, p. 10-12).

élevé. En effet, notre classification entraîne de nouveaux problèmes conceptuels engendrés par les changements internationaux contemporains.

Depuis la fin de la Guerre froide en novembre 1989, nous avons pu assister à une recrudescence de nouveaux modèles fédéraux qui ont remis en cause les valeurs et les prémisses libérales et démocratiques établies de longue date et qui ont effectivement invalidé certaines des catégories conceptuelles utilisées pour définir les *démocraties fédérales*. L'apparition de la Fédération de Russie et de la Belgique (1993), de la Bosnie-Herzégovine et de l'Éthiopie (1995), de l'Afrique du Sud (1996), du Nigeria (1999), de l'Irak (2005) et du Népal (2007), conjuguée aux changements constitutionnels et politiques successifs en Espagne, en Italie et au sein de l'Union européenne, ont suscité une sérieuse réévaluation de ce que l'on entend par *démocratie fédérale* en théorie et en pratique. Il est donc temps pour nous d'examiner brièvement la relation qu'entretiennent le fédéralisme et la théorie de la démocratie.

POINTS CLÉS

- > Le fédéralisme et la démocratie entretiennent des relations complexes, dont on a cru longtemps l'incompatibilité, mais dont on perçoit depuis peu leur lien nécessaire.
- > L'ère des révolutions à la fin du XVIII^e siècle a mis en branle les forces politiques qui ont transformé le fédéralisme d'un élément de droit et de l'ordre international en une forme concrète d'organisation politique nationale.
- > Les perceptions à l'égard du fédéralisme ont changé, au cours du XIX^e siècle, parallèlement au développement de la démocratie libérale en Occident.
- > Dès le XIX^e siècle, les États-Unis sont devenus le modèle fédéral dominant pour

les démocraties libérales voulant se donner une architecture fédérale.

- > Le processus même de conversion d'un gouvernement libéral et démocratique en une dictature centralisée à parti unique détruit nécessairement l'idée du fédéralisme.
- > Les véritables États fédéraux reposent sur le constitutionnalisme libéral et démocratique.
- > On observe des États dont les constitutions sont prétendument fédérales, mais dont les pratiques entrent en contradiction avec la théorie libérale et démocratique, et d'autres dont les constitutions sont officiellement non fédérales, mais dont les pratiques sont à la fois libérales, démocratiques et fédérales.
- > La plupart des définitions usuelles des États fédéraux traitent de l'importance de leur caractère démocratique et libéral presque toujours de manière implicite.
- > Pour qu'il y ait une démocratie fédérale, au sens plein du terme, on doit retrouver une Constitution écrite partageant les compétences entre les ordres de gouvernement, une culture et des pratiques constitutionnelles, un système électoral libre et multipartite, une opposition gouvernementale organisée et une presse libre.

2. LE FÉDÉRALISME ET LA THÉORIE DE LA DÉMOCRATIE

Le fédéralisme a été analysé et évalué sous divers angles, allant des perspectives sociologiques aux interprétations fonctionnalistes en passant par la théorie de la démocratie (Livingston, 1952, p. 81-95). Dans chaque cas, le fédéralisme est clairement présumé être doté de certaines qualités spécifiques ou de ce que l'on pourrait appeler des propriétés de légitimation. L'analyse devrait-elle porter sur l'expression de la volonté

de la collectivité, valoriser l'efficacité dans la prestation des programmes publics ou plutôt se concentrer sur l'élargissement des pratiques démocratiques? Bien entendu, il existe certaines tensions importantes entre ces trois conceptions du fédéralisme et fournir des réponses à ces questions peut avoir des répercussions politiques considérables.

On retrouve une littérature grandissante qui établit un lien entre le fédéralisme et la démocratie. Toutefois, bien que les chercheurs aient abondamment écrit au sujet de ces deux concepts fondamentaux, ils se sont pour la plupart bien moins intéressés à la relation entre les deux. À titre d'exemple, l'œuvre prolifique et importante de John Rawls, traitant du libéralisme et de la théorie de la démocratie, est devenue une référence incontournable, mais il a en fait accordé très peu d'attention au fédéralisme dans ses publications. Tout se passe comme si ses préoccupations théoriques générales reposaient sur l'existence d'une culture nationale unique, faisant fi de la nature fédérale des États-Unis⁵.

Les Américains, comme chacun le sait, ont cherché des moyens de restreindre l'influence et le pouvoir du gouvernement. Pour ce faire, des dispositifs tels qu'un système de freins et de contrepoids (grâce à la séparation des pouvoirs entre les branches exécutive, législative et judiciaire du gouvernement) ont été implantés. Or, les chercheurs qui étudient la relation entre les concepts du fédéralisme et de la démocratie doivent être sensibles à un éventail de considérations politiques qui vont bien au-delà des caractéristiques particulières du modèle de fédéralisme américain. Ces considérations mettent en tension des enjeux ayant trait à la justice, à la

représentation démocratique (territoriale et non territoriale) ainsi qu'à la stabilité (des institutions) et à la culture (les traditions politiques).

Un souhait fréquemment mentionné de la part des tenants du fédéralisme, comme l'ont souligné Richard Simeon et Ian Robinson ainsi que plusieurs autres chercheurs, a été de parvenir à identifier des moyens de servir « les intérêts de la souveraineté populaire en rapprochant les gouvernements du peuple et en permettant aux citoyens de faire avancer leurs intérêts auprès de plusieurs gouvernements » (Simeon et Robinson, 2009 ; traduction libre)⁶. Cet intérêt est persistant au sein du régime fédéral américain. Toutefois, dans ce cas, le fédéralisme est simplement utilisé comme un outil en vue de faire progresser les pratiques démocratiques, il ne cherche pas à accommoder une ou des minorités territorialement concentrées. Parallèlement, il faut signaler l'existence d'un soutien légitime parmi les spécialistes américains du fédéralisme envers le gouvernement central (fédéral) plutôt que simplement envers la compartimentation des compétences (Elazar, 1984).

Le lien entre le fédéralisme et la théorie de la démocratie a également été mis en avant dans le contexte canadien⁷. En effet, ces deux corpus de la littérature sont généralement abordés ensemble, laissant supposer que le fédéralisme et la démocratie vont de pair. Des projets de recherche actuellement parrainés par le Forum

5. Ferran Requejo, en référence au fédéralisme américain, fait remarquer qu'il s'inscrit dans un contexte mononational. Il ajoute qu'il n'est pas évident de savoir « qui constitue le peuple et qui en délimite les frontières » (2005, p. 61).

6. Pour des exposés plus approfondis, voir Simeon (1982-1983) et Gagnon (2006).

7. Il convient de souligner que C.B. Macpherson, l'un des philosophes canadiens les plus acclamés au xx^e siècle, ne mentionne même pas le mot « fédéralisme » dans ses recherches au sujet de la théorie de la démocratie ni même dans son étude concernant l'émergence des tiers partis dans les Prairies. Voir Macpherson (1953).

des fédérations, à titre d'exemple, abondent très clairement en ce sens.

Le Canada, la Suisse et les États-Unis ont souvent été cités comme des références en matière de pratique fédérale ou d'exemples à suivre par les pays en quête de stabilité politique. Or, il est important de signaler que les spécialistes du fédéralisme au Canada et en Suisse ont non seulement souligné l'importance de la légitimité dans la relation entre le fédéralisme et la théorie démocratique, mais qu'ils ont également eu tendance à insister sur la stabilité politique dans leur appui au fédéralisme. En effet, cette caractéristique particulière de ces systèmes fédéraux a été poussée à la limite au Canada où le gouvernement du Québec a déjà tenu deux référendums provinciaux sur son avenir au sein du pays en 1980 et en 1995. Le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* s'avère ici particulièrement pertinent. La Cour suprême du Canada a rendu un avis sur la légalité d'une sécession unilatérale en août 1998, trois ans seulement après le deuxième échec référendaire du gouvernement du Québec en vue de renégocier une entente constitutionnelle avec la fédération canadienne. La Cour suprême a reconnu dans ce Renvoi que la démocratie constitutionnelle au Canada repose résolument sur quatre principes d'égale valeur assortis d'obligations, aucun ayant préséance sur les autres. Ces grands principes constitutionnels ont été identifiés comme étant le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit et, enfin, la protection des droits des minorités.

Selon le plus haut tribunal du pays, « [l]e principe du fédéralisme est une reconnaissance de la diversité des composantes de la Confédération et de l'autonomie dont les gouvernements provinciaux disposent pour assurer le développement de leur société dans leurs propres sphères de compétence » (*Renvoi sur la sécession*, 1998, par. 58). Cette formulation diverge

considérablement de la conception américaine du fédéralisme et se rapproche davantage du courant dominant de la tradition fédérale européenne. En outre, le principe de démocratie est au cœur de la vision qu'a la Cour d'une **démocratie constitutionnelle**. Parmi les initiatives légitimes selon la Cour qui peuvent être formellement entreprises, notons la possibilité pour un État membre d'amorcer une réforme constitutionnelle. Le « peuple » de cet État membre souhaitant faire sécession est considéré comme étant souverain et peut exprimer sa souveraineté par la libre expression de la volonté de la majorité. Toutefois, des négociations formelles avec ses partenaires ne peuvent être évitées sans brimer le principe de démocratie sur lequel cette initiative s'appuie en premier lieu. Ainsi, à la fois le fédéralisme et la démocratie, car ils sont étroitement liés, demeurent des outils essentiels en vue de (re)négocier les dispositions fondamentales de l'association fédérale au Canada.

Les deux principes du fédéralisme et de la démocratie sont accompagnés d'un troisième, à savoir le constitutionnalisme et la **primauté du droit**. Selon les neuf juges de la Cour suprême du Canada, « la démocratie, au vrai sens du terme, ne peut exister sans le principe de la primauté du droit. C'est la loi qui crée le cadre dans lequel la "volonté souveraine" doit être déterminée et mise en œuvre. [...] Un système politique doit aussi avoir une légitimité, ce qui exige, dans notre culture politique, une interaction de la primauté du droit et du principe démocratique » (*Renvoi sur la sécession*, 1998, par. 67). Par conséquent, il est fort peu probable qu'un acte unilatéral de souveraineté de la part du gouvernement du Québec soit acceptable au plan constitutionnel puisque cela « usurper[ait] les pouvoirs » (*Renvoi sur la sécession*, 1998, par. 74) du gouvernement central. En outre, le gouvernement central lui-même

ne peut « usurper les pouvoirs » de l'Assemblée nationale du Québec. En d'autres termes, le gouvernement central, pas plus que l'État du Québec, n'est autorisé à contourner le principe du constitutionnalisme qui protège la répartition des pouvoirs entre les ordres de gouvernement dans une fédération démocratique. Le philosophe politique James Tully souligne que « le principe du constitutionnalisme place le partage des compétences à l'abri de la volonté de la majorité mise en œuvre par le parlement fédéral, protégeant ainsi le Québec d'une assimilation par la majorité du reste du Canada » (2000, p. 20 ; traduction libre).

Le quatrième principe identifié par la Cour suprême du Canada, et qui est bien connu des spécialistes du fédéralisme, concerne la protection des droits des minorités. Toutefois, la Cour suprême mentionnait dans sa décision qu'aucun principe n'a préséance sur les autres puisqu'ils doivent tous être pris en compte simultanément et qu'ils sont tous d'égale valeur. Cela laisse entendre que le « principe démocratique », aussi important soit-il indéniablement, doit être pris en compte parallèlement avec l'idéal du fédéralisme de même que le constitutionnalisme et la primauté du droit ainsi que la protection des droits des minorités. Le cas canadien constitue donc un excellent exemple de l'interrelation complexe qu'entretiennent ces principes fondamentaux qui sont si intimement liés et qui donnent vie à ce que nous estimons constituer des *démocraties fédérales*.

La relation entre le fédéralisme et la théorie de la démocratie exprimée de cette façon n'est pas, bien entendu, toujours respectée en pratique, comme nous l'avons déjà indiqué dans la section précédente. En fait, une analyse attentive des pays que l'on considère présenter des caractéristiques fédérales importantes, en particulier au plan institutionnel, pourrait faire comprendre aux chercheurs sur le fédéralisme

que la « démocratie » y est souvent considérée comme secondaire et que ce qui importe véritablement est la stabilité des régimes politiques déjà en place. Or, la recherche de la stabilité politique en soi ne va pas toujours de pair avec la tradition démocratique. Il suffit de considérer l'exemple de la Fédération de Russie où l'on constate, selon Cameron Ross, une tradition démocratique particulièrement faible et où « les relations politiques et économiques plutôt que le constitutionnalisme et la primauté du droit » dictent les relations fédérales (2007, p. 122 ; traduction libre). Cela soulève la question fondamentale des liens entre le fédéralisme et la théorie de la démocratie, à savoir jusqu'où peut-on pousser cette relation sans briser le lien de confiance (Karmis et Rocher, 2012) et perdre les valeurs et les principes de base qui sont inhérents à la démocratie fédérale elle-même ?

POINTS CLÉS

- > Dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, la Cour suprême a reconnu que la démocratie constitutionnelle au Canada repose sur quatre principes d'égale valeur assortis d'obligations, aucun n'ayant préséance sur les autres. Ces principes étant le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit et, enfin, la protection des droits des minorités.
- > Le fédéralisme et la démocratie, car ils sont étroitement liés, demeurent des outils essentiels en vue de (re)négocier les dispositions fondamentales de l'association fédérale au Canada.
- > Le gouvernement central pas plus que l'État du Québec ne peuvent contourner le principe du constitutionnalisme qui protège la répartition des pouvoirs entre les ordres de gouvernement dans une fédération démocratique.

- > La recherche de la stabilité politique ne va pas toujours de pair avec le développement des pratiques démocratiques.

3. LA SOUVERAINETÉ CONTESTÉE

Le fait que, dans le monde occidental, le fédéralisme et la démocratie soient souvent associés indique que la notion même de souveraineté peut en soi être contestée. Notre conception de la théorie de la démocratie et du fédéralisme dans le contexte canadien s'inspire en particulier des travaux de chercheurs comme Reginald Whitaker et Donald Smiley, alors que Daniel Elazar et, plus récemment, Ferran Requejo ont apporté des contributions importantes à cette conception dans le cadre du courant européen continental dominant. Whitaker a fait remarquer que «prendre le fédéralisme au sérieux est une façon de “déconstruire” la souveraineté» et qu'en tant qu'habitant du Canada central cela lui avait également permis de «devenir passablement plus compréhensif à l'égard de la méfiance régionale envers le centralisme» (1992, p. 165; traduction libre). Dans son étude phare du Canada en tant que collectivité fédérale démocratique, Whitaker affirme que «[l]e fédéralisme moderne est une institutionnalisation des limitations formelles de la volonté de la majorité nationale comme fondement légitime sur lequel reposent les lois. Tout système fédéral fonctionnel répudie par ses processus mêmes que la majorité nationale soit l'expression effective de la souveraineté du peuple» (1992, p. 167; traduction libre). Il s'agit, bien entendu, d'une affirmation particulièrement difficile à accepter pour une nation majoritaire, comme en témoignent de façon éloquente les tensions persistantes entre les Québécois et le reste du Canada (ROC, *Rest of Canada*), entre

les Catalans et les autres Espagnols et entre les Wallons et les Flamands⁸.

Le fédéralisme nous permet de prendre en compte plus d'un *demos*. Au sein d'un État fédéral, le concept de **souveraineté limitée** devrait prévaloir sur la notion de **souveraineté absolue**. En d'autres termes, on peut parler d'une victoire de Johannes Althusius, de Joseph Proudhon et du baron de Montesquieu sur Jean Bodin et Thomas Hobbes. Dans les termes de Montesquieu, «[d]ans une grande république, le bien commun est sacrifié à mille considérations: il est subordonné à des exceptions: il dépend des accidents. Dans une petite, le bien public est mieux senti, mieux connu, plus près de chaque citoyen: les abus y sont moins étendus et par conséquent moins protégés» (Montesquieu, 1989)⁹. Le plaidoyer de Montesquieu en faveur de la liberté au sein des petites républiques, rappelons-nous, a fourni des munitions utiles aux **antifédéralistes** dans leur défense des droits des États américains lors des débats sur l'adoption d'une nouvelle Constitution américaine plus centralisée en 1787.

La souveraineté limitée fait également écho à ce que les juristes et les philosophes constitutionnalistes appellent aujourd'hui le «constitutionnalisme». Ce constitutionnalisme renvoie à un vaste ensemble de valeurs, de principes et de traditions sur la base desquels toute Constitution écrite est en définitive érigée. Les revendications politiques qui émergent au sein des sociétés fragmentées, qui sont constitutives de la fédération en question, seront ainsi considérées comme étant davantage légitimes dans la mesure où elles peuvent être directement rattachées à ces valeurs, à ces principes et à ces

8. Voir Gagnon (2010) pour un exposé plus approfondi.

9. Ce passage est cité dans «The anti-federalist papers and the constitutional convention debates», *Brutus*, 18 octobre 1787.

traditions largement partagés (Burgess, 2006, chap. 4 et 6-8).

En résumé, le fédéralisme devrait être considéré comme étant essentiellement une expression démocratique qui émane simultanément à la fois de l'État central et de ses États membres. Au sein d'un pays fédéral, on ne peut pas considérer que la légitimité soit investie dans une seule entité uniforme ; il s'agit, au contraire, d'un objectif commun et les deux ordres de gouvernement devraient s'inspirer mutuellement.

POINTS CLÉS

- > Le fait que, dans le monde occidental, le fédéralisme et la démocratie sont souvent associés indique que la notion même de souveraineté peut en soi être contestée.
- > Le fédéralisme permet de prendre en compte plus d'un *demos*. Le concept de souveraineté limitée devrait donc prévaloir sur la notion de souveraineté absolue.

4. L'ACCROISSEMENT DES PRATIQUES DÉMOCRATIQUES

Daniel Elazar a fait observer que « [l]es fédérations vont du Nigeria, perpétuellement sous un gouvernement militaire centralisé, en passant par l'Inde plutôt centralisée, les États-Unis de plus en plus centralisés, à l'Allemagne modérément décentralisée jusqu'au Canada fortement décentralisé » (1998 ; traduction libre). Il convient de se rappeler que les fédérations sont très diversifiées et qu'elles sont parvenues à différents *modus operandi* en regard de la coexistence de leurs diverses communautés politiques constituantes. En outre, ces dispositions sont constamment en mutation puisque les relations

de pouvoir au sein des fédérations évoluent et qu'elles sont fréquemment revues à la suite de changements démographiques, économiques et sociaux qui surviennent de diverses façons aux plans géographique et temporel.

Le fédéralisme représente un élargissement potentiel des pratiques démocratiques, alors que la souveraineté s'adapte à un mode de gouvernement plus complexe en général, et offre la toile de fond nécessaire à des stratégies novatrices. Cette « condition fédérale » permet à chacun des États membres des fédérations d'être imputables vis-à-vis leurs propres communautés respectives, contribuant ainsi à un meilleur arrimage entre les citoyens et leurs institutions démocratiques.

Comme nous l'avons déjà indiqué, plusieurs spécialistes du fédéralisme éprouvent des réserves avec l'idée d'une souveraineté limitée ou segmentée. Les chercheurs américains, en particulier, sont probablement les premiers et les plus résolus à avoir contesté cette conception. Il est tout à fait concevable que le centre de souveraineté change en fonction des enjeux débattus ; c'est précisément en ce sens que la souveraineté demeure indivisible. Selon Whitaker, « la conviction voulant que la souveraineté soit indivisible est exacte en ce sens qu'une seule décision finale est prise dans chaque cas, mais que différentes questions peuvent être réglées par différents États souverains » (1992, p. 171 ; traduction libre). Cette perspective a eu des échos au Canada pendant les pourparlers constitutionnels qui ont entouré à la fois l'accord du lac Meech (1987-1990) et l'accord de Charlottetown (1992) (Webber, 1994 ; Seymour, 2006).

Le fédéralisme a aussi été proposé par de nombreux chercheurs comme un mécanisme pour mettre en œuvre le principe d'égalité dans un État fortement diversifié. Toutefois, la quête pour l'égalité de traitement ne doit ni masquer ni faire obstacle à l'égalité de résultat (Brouillet, 2005).

En référence en particulier au Canada, Donald Lenihan *et al.* ont fort bien résumé cela :

La prétention selon laquelle l'égalité provinciale implique l'uniformité de traitement se prête au même type d'objections que celles soulevées à l'égard d'une approche formelle de l'égalité des individus. Ceux qui soutiennent ce point de vue semblent confondre la revendication (valable) voulant que le gouvernement fédéral doive considérer les intérêts de toutes les provinces, et ce, avec la même attention et le même respect, avec la revendication (mal avisée) demandant que toutes les provinces soient traitées de la même façon. On ne tient pas compte du fait que les provinces (comme les personnes) ont parfois des besoins spécifiques ou dictées par des circonstances particulières (Lenihan, Robertson et Tassé, 1994, p. 133-134 ; traduction libre).

L'idée avancée ici est que, contrairement à l'égalité formelle sous-entendue dans la conception classique du fédéralisme, il est possible d'imaginer d'autres formes de représentation qui approfondissent la pratique démocratique en offrant des voies de représentation plus efficaces aux communautés particulières. En d'autres termes, l'égalité des États membres ne signifie pas forcément l'uniformité de traitement parce que cela pourrait contribuer à perpétuer une situation injuste pour une communauté donnée dans un cadre fédéral.

Les notions de souveraineté limitée et de souveraineté partagée signifient que la souveraineté fera nécessairement l'objet de discussions au sein d'une société démocratique. L'autonomie et le partage du pouvoir au sein des fédérations illustrent jusqu'à quel point la souveraineté peut être appréhendée différemment afin de développer des pratiques démocratiques. Certaines fédérations ont tendance à favoriser l'autonomie à la fois des États membres et de l'État central, alors que dans d'autres contextes on peut observer des cas où le partage du pouvoir,

la coopération, est le principal principe intégratif. Dans la plupart des cas, c'est le degré de confiance entre les partenaires étatiques qui permettra vraisemblablement de déterminer dans quelle mesure l'autonomie pourra prospérer dans une fédération donnée.

CONCLUSION

Le fédéralisme et la théorie de la démocratie entretiennent une relation complexe. Comme nous l'avons déjà indiqué, le fédéralisme et la démocratie n'ont pas toujours été aussi étroitement liés que ce qui a été présenté ici, mais il est certainement évident aujourd'hui qu'aucun modèle fédéral contemporain ne serait pris au sérieux sans avoir été conçu dans le cadre d'un processus de démocratisation. Cela se confirme si l'on considère les exemples de la Bosnie-Herzégovine (1995), de l'Iraq (2005) et du Népal (2007) où, dans chaque cas, les efforts pour instaurer une fédération sont allés de pair avec des efforts visant à forger une culture politique démocratique. Et l'on retrouve à présent, au cœur du fédéralisme et de la démocratie, une préoccupation centrale à l'égard, d'un côté, des identités, des cultures et des droits des minorités et, de l'autre, l'expression de la règle de la majorité au sein des systèmes politiques contemporains. En fait, c'est précisément l'expression de ces tensions qui les rend centrales à notre conception du fédéralisme et d'une fédération. Par conséquent, cette situation difficile nous amène à conclure que, malgré l'admiration persistante pour l'héritage fédéral américain, nous devons aller bien au-delà du modèle plus centralisateur des États-Unis si nous souhaitons faire face efficacement aux problèmes liés à la diversité profonde qui se posent de plus en plus au sein des démocraties fédérales contemporaines.

POINTS CLÉS

- > Le fédéralisme représente un élargissement potentiel des pratiques démocratiques, alors que la souveraineté s'adapte à un mode de gouvernement plus complexe qui permet à chacun des États membres des fédérations d'être imputables vis-à-vis leurs propres communautés respectives.
 - > Le centre de souveraineté est appelé à changer en fonction du niveau des enjeux débattus.
- C'est en ce sens que la souveraineté demeure indivisible.
- > L'égalité des États membres d'une fédération ne signifie pas forcément l'uniformité de traitement, car cela pourrait contribuer à perpétuer une situation injuste pour une communauté donnée dans un cadre fédéral.
 - > Les notions de souveraineté limitée et de souveraineté partagée signifient que la souveraineté fera nécessairement l'objet de discussions au sein d'une société démocratique.

QUESTIONS

1. Quels sont les critères permettant d'établir qu'un État est une démocratie fédérale ? Donnez des exemples de démocratie fédérale ainsi que des contre-exemples et expliquez votre choix.
2. Quelles sont les tensions entre les concepts de fédéralisme et de démocratie au sein des États fédéraux ? Pourquoi ont-ils longtemps été opposés dans la théorie ?
3. Quel est le type de souveraineté que l'on trouve dans les régimes fédéraux ?
4. Quels sont les principes sous-jacents à l'ordre constitutionnel canadien ? Quelles sont les implications de ces principes dans le cas d'une volonté exprimée démocratiquement de faire sécession de la part d'un État provincial ?
5. Quel est le contexte politico-historique ayant présidé à la remise en question d'une autorité et d'une souveraineté unifiée ?
6. Quel État constitue le modèle fédéral par excellence et pourquoi ?
7. Est-ce que l'égalité stricte devrait exister entre les États membres d'une fédération ? Pourquoi ?

LECTURES SUGGÉRÉES

- Burgess, M. (2006). *Comparative Federalism: Theory and Practice*, Londres, Routledge.
- Burgess, M. (2012). *In Search of the Federal Spirit. New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Elazar, D.J. (1987). *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.

- Gagnon, A.-G. (2008). *La raison du plus fort. Plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Montréal, Québec Amérique.
- Tarr, A., R.F. Williams, J. Marko (dir.) (2004). *Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights*, Westport, Praeger.
- Tierney, S. (2012). *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford, Oxford University Press.
- Watts, R.L. (2008). *Comparing Federal Systems*, 3^e éd., Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Wheare, K.C. (1963). *Federal Government*, Londres, Oxford University Press.
- Whitaker, R. (1992). *A Sovereign Idea. Essays on Canada as a Democratic Community*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
-

GLOSSAIRE

ANTIFÉDÉRALISTES : Fait référence aux opposants politiques au projet d'adoption d'une nouvelle constitution plus centralisée pour les États-Unis en 1787. Au nom d'une vision plus confédérale que centralisée de l'union américaine, ils dénonçaient notamment dans ce projet son caractère peu républicain, l'absence de protection des droits et libertés ainsi que la réduction importante des pouvoirs des États membres.

CONFÉDÉRATION : Forme d'organisation politique réunissant des États souverains qui acceptent de mettre en commun un ensemble limité de pouvoirs qui relèvent d'une autorité centrale jouissant de peu de prérogatives. Ces États membres conservent leur droit de sécession unilatérale. Confondue à tort avec la fédération par le passé, notamment lors de la création du Canada en 1867, la confédération constitue généralement une entité politique très décentralisée.

CONSTITUTIONNALISME : Dans le prolongement de la primauté de droit qui implique que les actions des représentants de l'État doivent pouvoir se justifier par une règle de droit (une loi, un règlement, etc.), le constitutionnalisme signifie que, derrière toute action étatique et toute règle de droit, on doit retrouver des normes et des pratiques inscrites historiquement et une constitution (écrite ou non écrite) qui les chapeaute et à laquelle ils doivent se conformer.

CONSTITUTIONNALISME DÉMOCRATIQUE LIBÉRAL (OU DÉMOCRATIE CONSTITUTIONNELLE) : Régime démocratique libéral doté d'une norme fondamentale constitutionnalisée à laquelle les pratiques étatiques doivent se conformer.

DÉMOCRATIE FÉDÉRALE : Fédération qui s'appuie sur les principes et les pratiques du constitutionnalisme démocratique libéral.

DÉMOCRATIE LIBÉRALE : Régime politique conjuguant à la fois des éléments démocratiques (le suffrage universel et le principe majoritaire) et libéraux (la neutralité de l'État, la protection des droits individuels, la garantie de la propriété privée, la séparation de l'État et de la société civile, la division des pouvoirs, la primauté du droit) et qui cherche à équilibrer le respect de la souveraineté populaire et la protection des minorités.

FÉDÉRALISME : L'étude du fédéralisme comprend, d'une part, celle des régimes fédéraux et des théories politiques fédérales et, de l'autre, celle des principes régissant le fonctionnement des fédérations, notamment la division des pouvoirs entre un État central et les États fédérés, l'autonomie de chaque ordre de gouvernement dans leurs champs de compétence exclusive et la participation des États fédérés au processus décisionnel central.

FÉDÉRATION : Réunion d'États souverains qui mettent en commun un ensemble de pouvoirs importants relevant d'une autorité centrale. Ces États conservent toutefois la pleine souveraineté sur leurs compétences exclusives. Contrairement à la confédération, la fédération est une structure politique généralement beaucoup plus centralisée où les États membres ne disposent pas d'un pouvoir unilatéral de sécession et font face à un État central disposant de sa propre légitimité et de sa propre liste de pouvoirs exclusifs.

PRIMAUTÉ DU DROIT : Dans un régime politique donné, fait en sorte que les actions de l'État et ses représentants s'inscrivent dans un cadre légal stable, connu de tous et respecté et qui s'applique de manière uniforme, tant aux citoyens qu'aux personnes en position d'autorité.

RÉVOLUTION BÉHAVIORISTE : Décrite comme un changement paradigmatique important de la science politique américaine au courant des années 1950 et 1960. Cette démarche dite plus scientifique mettait notamment l'accent sur l'empirique et l'observable, les phénomènes politiques actuels, les méthodes statistiques, l'étude des comportements, tout en disant valoriser une posture « neutre » du chercheur qui bâtit ses théories explicatives en ne s'appuyant que sur des postures inductives.

SOUVERAINETÉ ABSOLUE : Théorisé d'abord par Jean Bodin au ^{xvi}^e siècle, le concept de souveraineté absolue renvoie au caractère indivisible et incontestable de l'autorité et de la légitimité d'une puissance publique sur un territoire donné, qui doit être concentrée en un seul point, que ce soit un prince ou une assemblée, pour reprendre la distinction apportée par Thomas Hobbes au ^{xvii}^e siècle. C'est ce type de souveraineté que l'on retrouve généralement dans un État unitaire qui ne reconnaît théoriquement que l'existence d'un seul peuple.

SOUVERAINETÉ LIMITÉE : Apparue avec les premières formes de confédération et de fédération, la souveraineté limitée veut que deux ou plusieurs entités étatiques se partagent un ensemble de pouvoirs qu'ils exercent conjointement ou séparément au sein d'un même État où vivent généralement plusieurs peuples. La littérature portant sur le fédéralisme défend généralement cette conception de la souveraineté comme étant plus à même d'assurer la stabilité des États et le bien-être des populations.

BIBLIOGRAPHIE

- Brouillet, E. (2005). *La négation de la nation : l'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Québec, Septentrion.
- Burgess, M. (2006). *Comparative Federalism : Theory and Practice*, Londres, Routledge.
- Burgess, M. (2008). « Between a rock and a hard place : The Russian Federation in comparative perspective », dans C. Ross (dir.), *Federalism and Local Government in Russia*, Londres, Routledge, p. 131-49.
- Burgess, M. et A.-G. Gagnon (2010). *Federal Democracies*, Londres, Routledge.
- Duchacek, I.D. (1970). *Comparative Federalism : The Territorial Dimension of Politics*, Londres, Holt, Rinehart and Winston.
- Elazar, D.J. (1984). *American Federalism : A New Vision from the States*, 4^e éd., New York, Harper and Row.
- Elazar, D.J. (1987). *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- Elazar, D.J. (1998). « Extending the covenant : Federalism and constitutionalism in a global era », *Consultation on Abraham Kuyper : A Public Theologian and His Legacy Assessed*, Princeton Theological Seminary, Jerusalem, The Jerusalem Centre for Public Affairs.
- Ferejohn, J., J.N. Rakove et J. Riley (dir.) (2001). *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Friedrich, C.J. (1950). *Constitutional Government and Democracy*, New York, Ginn and Company.
- Friedrich, C.J. (1968). *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Londres, Frederick A. Praeger Publishers.
- Gagnon, A.-G. (dir.) (2006). *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Gagnon, A.-G. (2010). *The Case for Multinational Federalism : Beyond the All-Encompassing Nation*, Londres, Routledge.
- Karmis, D. et J. Maclure (2001). « Two escapes routes from the paradigm of monistic authenticity : Post-imperial and federal perspectives on plural and complex identities », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 24, n^o 3, p. 361-385.
- Karmis, D. et F. Rocher (dir.) (2012). *La dynamique confiance/méfiance dans les démocraties multinationales*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Laforest, G. (2010). « The meaning of Canadian federalism in Quebec : Critical reflections », *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, vol. 11, p. 10-55.
- Lenihan, D., G. Robertson et R. Tassé (1994). *Canada : Reclaiming the Middle Ground*, Montréal, Institute for Research on Public Policy.
- Livingston, W.S. (1952). « A note on the nature of federalism », *Political Science Quarterly*, vol. 67, n^o 1, p. 81-95.
- Livingston, W.S. (1956). *Federalism and Constitutional Change*, Oxford, Clarendon Press.
- Macpherson, C.B. (1953). *Democracy in Alberta*, Toronto, University of Toronto Press.
- Montesquieu (1989). *The Spirit of Laws*, dans A. Cohler, B. Miller et H. Stone (dir.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Requejo, F. (2005). *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Londres, Routledge.
- Riker, W.H. (1964). *Federalism : Origin, Operation, and Significance*, Boston, Little, Brown and Company.
- Riker, W.H. (1969). « Six books in search of a subject or does federalism exist and does it matter? », *Comparative Politics*, vol. 2, n^o 1, p. 135-146.
- Riker, W.H. (1987). « A note on ideology », dans W.H. Riker (dir.), *The Development of American Federalism*, Boston, Kluwer Academic Publishers, p. XII-XIII.
- Riker, W.H. et R. Schaps (1987). « Disharmony in federal government », dans W.H. Riker (dir.), *The Development of American Federalism*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- Ross, C. (2007). « Russia's Multinational Federation : From constitutional to contract federalism and the war of laws and sovereignties », dans M. Burgess et J. Pinder (dir.), *Multinational Federations*, Londres, Routledge, p. 108-126.

- Seymour, M. (2006). « La proie pour l'ombre. Les illusions d'une réforme de la fédération canadienne », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 211-235.
- Simeon, R. (1982-1983). « Criteria for choice in federal systems », *Queen's Law Journal*, vol. 18, p. 131-57.
- Simeon, R. et I. Robinson (2009). « The dynamics of Canadian federalism », dans J. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, 5^e éd., Toronto, University of Toronto Press, p. 155-178.
- Tully, J. (2000). « The unattained yet attainable democracy : Canada and Quebec face the new Century », *The Desjardins Lectures*, 23 mars, Montréal, Université McGill.
- Watts, R.L. (1999). *Comparing Federal Systems*, 2^e éd., Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Watts, R.L. (2008). *Comparing Federal Systems*, 3^e éd., Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Webber, J. (1994). *Reimagining Canada : Language, Culture, Community and the Canadian Constitution*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Wheare, K.C. (1963). *Federal Government*, Londres, Oxford University Press.
- Whitaker, R. (1992). *A Sovereign Idea. Essays on Canada as a Democratic Community*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Wolin, S. (1964). « Foreword », dans W.H. Riker, *Federalism : Origin, Operation, and Significance*, Boston, Little, Brown and Company.

CHAPITRE 13

L'ÉVOLUTION DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES AU CANADA

Xavier Dionne et Alain-G. Gagnon

Les relations entre ordres de gouvernement sont le lieu où s'expriment la plupart des tensions au sein des régimes fédéraux ou en voie de fédéralisation. Il n'y a qu'à penser à la Belgique, à l'Espagne, à la Grande-Bretagne et, bien entendu, au Canada.

Ces tensions caractérisent l'ensemble de l'histoire du Canada et leur compréhension exige une réactualisation constante des termes du débat. On ne peut comprendre ces tensions sans prendre en compte les facteurs économiques, politiques, socioculturels et internationaux qui influencent les relations intergouvernementales au Canada. Parmi ces facteurs, on retrouve par exemple l'alternance des gouvernements provinciaux et fédéraux au gré des élections, les aléas de l'actualité politique, les transformations économiques, les visions nationales concurrentes dont au premier chef la place du Québec au sein de

la **fédération**¹ canadienne et, naturellement, la conjoncture politique et économique mondiale.

Plusieurs politologues ont tenté d'identifier les différentes phases ou de préciser les principaux traits du **fédéralisme** canadien. Ces différentes phases auraient pavé la voie à des redéfinitions subséquentes des relations entre ordres de gouvernement. Nous pouvons penser aux travaux de François Rocher et Miriam Smith, de Richard Simeon et Ian Robinson, de Michel Seymour et Guy Laforest ou à ceux d'Alain-G. Gagnon. On observe habituellement dans les thèses portant sur l'évolution historique du fédéralisme canadien la prégnance de plusieurs facteurs clés. Parmi les plus notoires, nous notons le facteur économique

.....
1. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

(le protectionnisme économique, la grande dépression des années 1930, l'avènement du consensus keynésien, la mondialisation des marchés, la **péréquation**). On retrouve aussi au cœur des débats les tensions d'ordre culturel et linguistique prévalant entre le Canada anglais et le Canada français, puis entre le Québec et les neuf provinces anglophones. Un autre facteur est celui des disparités régionales et provinciales. Ces facteurs ont eu pour effet de remettre en cause les paramètres du fédéralisme canadien et les relations entre ordres de gouvernement de manière significative à plusieurs époques, sans qu'une vision permettant de satisfaire à long terme les anglophones, les francophones et les Autochtones puisse s'en dégager.

1. UN DIFFÉREND CONCEPTUEL

Le fédéralisme s'appuie sur les principes de la gouverne partagée (*shared rule*) et de l'autodétermination interne (*selfrule*). Cela sous-entend une division des pouvoirs à laquelle chacun des ordres de gouvernement a dû un jour consentir et qui doit être respectée par chacun des partenaires. La fédération peut être plus ou moins centralisée; ce qui importe, c'est que les ordres de gouvernement soient souverains à l'intérieur de leur domaine de compétence. En plus de l'égalité souhaitée entre les ordres de gouvernement, le fédéralisme promeut généralement une égalité relative entre les États membres selon les obligations propres à chacun découlant d'un ensemble de faits historiques et de réalités sociales. Bref, le fédéralisme implique des rapports horizontaux entre ordres de gouvernement, plutôt que verticaux comme c'est le cas dans les États unitaires.

La décentralisation que suppose un régime fédéral doit être distinguée d'une décentralisation administrative ou **déconcentration**. La décentralisation, dans un régime fédéral, doit

reconnaître aux États membres un pouvoir important en ce qui concerne la prise de décision. La décentralisation administrative octroie plutôt aux États membres la liberté de mettre en œuvre des décisions prises par le centre.

Habituellement, le gouvernement fédéral est chargé de prendre les décisions qui reposent sur l'intérêt partagé des membres, tandis que les États membres prennent les décisions qui concernent leurs intérêts propres ou locaux. Aussi, il est généralement prévu d'instaurer des mécanismes de représentation des États membres au sein du gouvernement central. Dans le cas canadien, le Sénat, en plus de devoir représenter la minorité possédante, devait également, à l'origine, exercer un rôle de cette nature en défendant les intérêts régionaux.

Les paramètres d'une fédération sont nécessairement codifiés à l'intérieur d'une constitution à laquelle les parties se réfèrent lorsqu'il y a un conflit quant à l'interprétation à donner au chapitre du partage des pouvoirs. Une cour de justice est alors nécessaire afin de trancher sur la validité des interprétations et, s'il y a lieu, de combler les vides juridiques en créant de nouvelles normes. Cette nécessité est redoublée au Canada où existent un ensemble de règles de loi non formelles qui structurent la vie politique, comme les conventions constitutionnelles. La Constitution doit également statuer sur les règles présidant à sa propre modification afin d'éviter qu'un ordre de gouvernement ou un membre de la fédération puisse amender cette constitution sans l'accord des autres parties (Smith, 2004, p. 11-15).

De ces principes découlent des problématiques avec lesquelles les États fédéraux sont aux prises. En premier lieu, les domaines de compétence respectifs des ordres de gouvernement risquent souvent de s'entremêler. Il devient alors difficile de compartimenter de façon étanche les compétences des uns et des autres, surtout

devant des enjeux contemporains complexes comme la question environnementale. Ensuite, si les États membres doivent être traités de façon équitable, il est difficile, comme dans le cas du Canada, de s'entendre sur les rôles que devraient pouvoir exercer les États membres étant donné leurs obligations particulières.

Dans le cas canadien, nous notons une divergence importante quant à la conceptualisation même du fédéralisme. À titre d'illustration, il est habituellement admis au Canada hors Québec (CHQ) que la décentralisation des pouvoirs puisse se faire en tenant compte du principe d'«efficacité». Cependant, au Québec, cette seule notion d'efficacité ne reçoit pas les mêmes appuis. C'est plutôt la question du respect de l'autonomie provinciale qui est perçue comme constituant la pierre d'assise la plus importante dans l'instauration de la fédération (Rocher, 2006 ; Chevrier, 2007). Cette défense de l'autonomie provinciale permet au Québec de se projeter en tant qu'État représentant le foyer principal de l'un des deux peuples fondateurs (Laforest, 2010).

Les conceptions du Canada et du Québec, bien qu'elles ne soient pas statiques, semblent rarement converger. D'une version faisant de l'égalité des provinces un mantra de première instance, la vision majoritaire s'est graduellement transformée pour adopter une conception centrée sur l'universalisme et l'individualisme. Chaque citoyen est appelé à se joindre à une seule et même communauté politique pancanadienne au sein de laquelle tous partagent un ensemble de valeurs communes et de droits individuels cristallisés dans une charte des droits. Ce passage reconduit une configuration unitaire du fédéralisme en fondant sa raison d'être sur de nouvelles justifications. La vision du fédéralisme de la minorité nationale qu'est le Québec s'est quant à elle transposée de l'autonomie provinciale vers le dualisme et, plus récemment, vers le multinationalisme (Gagnon et Iacovino, 2007, p. 77-119).

Derrière ces transformations idéelles se profilent deux manières de comprendre la diversité.

Au Québec, l'**habilitation politique** des communautés nationales constitue la pierre angulaire à partir de laquelle on doit renouveler le fédéralisme. C'est en se réclamant du principe de l'autonomie provinciale que le Québec déploie généralement ses revendications constitutionnelles. Le Québec retrouve au sein du CHQ, sporadiquement et jusqu'aux années 1930, des appuis importants en ce qui concerne l'autonomie provinciale. Cette quête d'autonomie représente une caractéristique du fédéralisme que plusieurs acteurs provinciaux partagent – on peut penser à l'Alberta de nos jours. Les deux conflits mondiaux contribuèrent toutefois à freiner l'ardeur de certains défenseurs de l'autonomie provinciale. Au même titre, la crise des années 1930 fut à l'origine d'une volonté de centralisation du régime politique canadien (Horn, 1980). Les appuis au concept d'autonomie provinciale s'amenuisant, la vision québécoise du fédéralisme a graduellement été isolée au sein du pays. C'est conséquemment au cours de ces années charnières que la version «binationale» du fédéralisme a progressé le plus, ce qui contribua à ouvrir la voie à la mise en place d'une version multinationale de l'État canadien. En parallèle, au CHQ, les provinces se sont opposées plus fréquemment à la volonté du Québec d'être reconnu en tant que société distincte, voire de se séparer du Canada. Paradoxalement, ce dualisme de fait ne s'est jamais traduit institutionnellement au niveau fédéral. Le Québec a perdu une ronde lorsque la défense des droits individuels fut inscrite définitivement et avalisée avec l'enchâssement de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982², ce qui secondarisait ses revendications collectives.

.....

2. Voir le chapitre de José Woehrling dans cet ouvrage.

Notre premier objectif sera, dans les prochaines sections, de rendre compte de l'étude du fédéralisme canadien et des relations entre ordres de gouvernement et de faire ressortir les différentes formes qu'a revêtues le système fédéral au Canada depuis 1867. Pour ce faire, nous revisiterons en premier lieu l'interprétation classique avancée par James R. Mallory de l'évolution du fédéralisme. On retrouve une excellente synthèse de cet apport dans un chapitre intitulé « The five faces of federalism » (Mallory, 1971). Nous avons choisi ce texte car il a fait école dans le domaine des études sur le fédéralisme canadien au Canada anglais pendant de nombreuses années et qu'il convient de le remettre en perspective pour en tirer des enseignements, ce qui sera notre deuxième objectif. Comme troisième objectif, nous proposerons une perspective nouvelle sur le fédéralisme canadien en prenant comme témoins les grands débats des différentes commissions royales d'enquête du xx^e siècle. Les travaux de ces commissions permettront d'identifier les principaux ancrages idéologiques à partir desquels les débats canadiens dans le champ du fédéralisme se sont développés depuis les années 1940 et, par le fait même, permettront d'exposer les fondements du fédéralisme canadien tel qu'il a été imaginé et tel qu'il a été mis en place. Nous porterons évidemment une attention particulière au contexte économique et social dans lequel ces débats se sont tenus.

POINTS CLÉS

- > Le fédéralisme s'appuie sur les principes de la gouverne partagée (*shared rule*) et de l'autodétermination interne (*self rule*).
- > La décentralisation que suppose un régime fédéral doit être distinguée d'une décentralisation administrative ou déconcentration.

- > Habituellement, le gouvernement fédéral est chargé de prendre les décisions qui reposent sur l'intérêt partagé des membres, tandis que les États membres prennent les décisions qui concernent leurs intérêts propres ou locaux.
- > Les paramètres d'une fédération sont nécessairement codifiés à l'intérieur d'une constitution à laquelle les parties se réfèrent lorsqu'il y a un conflit quant à l'interprétation à donner au chapitre du partage des pouvoirs.
- > D'une version faisant de l'égalité des provinces un mantra de première instance, la vision majoritaire s'est graduellement transformée pour adopter une conception centrée sur l'universalisme et l'individualisme.

2. LES CINQ CONCEPTIONS DU FÉDÉRALISME : L'ÉCOLE CANADIENNE

Il y a lieu de parler aujourd'hui d'une école canadienne du fédéralisme. Cette école a été fortement inspirée par les travaux de James Mallory. Chez Mallory, l'histoire canadienne est marquée par cinq grandes conceptions du fédéralisme : 1) le quasi-fédéralisme, 2) le fédéralisme classique, 3) le fédéralisme d'urgence, 4) le fédéralisme coopératif et 5) le fédéralisme dualiste. Sans que ces cinq formes soient reprises systématiquement dans l'ensemble de la littérature produite au Canada anglais, il va sans dire que les conceptions sous-jacentes aux différentes thèses portant sur l'évolution du fédéralisme canadien correspondent généralement à celles identifiées par Mallory et reprises par d'autres auteurs, dont au premier chef Richard Simeon (Simeon et Robinson, 2009).

Le *quasi-fédéralisme* est une notion reprise par plusieurs auteurs pour désigner la première phase du fédéralisme au pays. Dans le sillage des travaux du professeur Kenneth C. Wheare

(1953), Mallory désigne le système fédéral canadien comme étant « quasi fédéral » en raison, d'une part, de l'ampleur des pouvoirs accordés au gouvernement central et, d'autre part, de la subordination des provinces au gouvernement central grâce aux pouvoirs unilatéraux de ce dernier (de désaveu, de réserve, déclaratoire, d'urgence et de dépenser). C'est durant cette période que la configuration des rapports de pouvoir entre le gouvernement central et les provinces favorise le plus une définition unitaire de la communauté politique. Plusieurs raisons expliquent et justifient, selon Mallory, cette configuration particulière : l'élite politique et économique canadienne, attentive aux événements entourant la guerre civile aux États-Unis, souhaitait tempérer les ardeurs politiques de la population qu'elle attribuait à des excès de décentralisation et de démocratie. Si cette élite choisit un régime de type fédéral étant donné la présence d'une dualité culturelle au Canada, elle s'assure tout de même que le régime politique puisse favoriser, ultimement, l'unité en privilégiant la domination du centre sur les États membres. D'ailleurs, ce rapport de domination paraît à ce moment de l'histoire canadienne aller de soi, puisque le Canada est lui-même toujours subordonné aux volontés et aux intérêts britanniques. L'ouverture de l'Ouest canadien à la colonisation et la création de nouvelles provinces se feront dès lors dans le cadre de rapports de subordination centre/périphérie distinctement « coloniaux » (Simeon et Robinson, 2009, p. 162).

L'émergence d'un type de fédéralisme que Mallory qualifie de « *fédéralisme classique* » aurait permis d'atténuer subséquentement certaines des tendances centralisatrices caractérisant le système fédéral canadien. Plusieurs raisons expliquent l'arrivée de cette deuxième forme de fédéralisme, mais parmi les plus importantes réside le fait que plusieurs gouvernements

provinciaux cherchaient à s'imposer. Toutefois, c'est le rôle exercé par les juges siégeant au Comité judiciaire du Conseil privé (CJCP) de Londres³, de même que l'interprétation qu'ils ont donnée du partage des compétences lors des diverses décisions qu'ils ont rendues en matière constitutionnelle, qui sera le facteur le plus important dans l'avènement du fédéralisme classique. Il existe d'ailleurs une riche littérature à cet égard (Cairns, 1971 ; Rémillard, 1980 ; Russell, 2004). L'interprétation que ces juges ont donnée lors des divers renvois s'appuyait, d'une part, sur l'idée que le partage des compétences devait être étanche et, d'autre part, sur la théorie du pacte fondateur (voir l'encadré) qui a eu cours pendant de nombreuses décennies⁴.

L'apport du CJCP au maintien d'un certain équilibre entre les forces centripètes et centrifuges au Canada perdurera jusqu'au moment de l'établissement de la Cour suprême du Canada en 1949. En outre, son remplacement par cette dernière aura des répercussions majeures au chapitre de la centralisation des pouvoirs à Ottawa (Lajoie, 2006, p. 183-209).

Le troisième type de fédéralisme identifié par Mallory est celui du *fédéralisme d'urgence*. Comme son nom l'indique, ce type de fédéralisme est celui qui prévaut lorsque des situations exceptionnelles le justifient (p. ex. la Première et la Seconde Guerre mondiale, la dépression économique, une crise majeure). Évidemment, le concept de « fédéralisme d'urgence » suggère une centralisation majeure des pouvoirs. Alors que le CJCP limitait ce pouvoir, Mallory prend ici clairement position et plaide pour son extension afin d'épauler l'intervention du gouvernement central lorsque la situation

3. Qui fut le tribunal d'appel de dernière instance pour le Canada avant que ce rôle échoie à la Cour suprême du Canada en 1949.

4. Voir le chapitre 4 d'Alain-G. Gagnon dans ce livre.

l'exige, particulièrement dans des situations semblables à celles qui ont prévalu au moment de la crise économique débutant à la fin des années 1920.

LE PACTE FONDATEUR

Richard Arès est sans doute celui qui a le mieux synthétisé la notion de pacte fondateur. Voici ce qu'il en retient dans *La confédération : pacte ou loi ?* :

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique est la ratification d'un pacte d'une nature nettement contractuelle. [...] Ce qu'il y a de certain, c'est qu'en 1867, un certain nombre d'États, appelés provinces, autonomes et souverains sous l'égide de la Couronne britannique, ayant décidé de se grouper ensemble, ont convenu de se former en une fédération et ont délibérément écarté le système d'une union législative parce que ce système, avec la centralisation des pouvoirs qu'il comporte, n'offrait aucune garantie pour les minorités. [...] En somme, la position que prend la province de Québec n'est ni compliquée ni ambiguë. À ses yeux, la Confédération est un pacte volontairement consenti et qui ne peut être modifié que du consentement de tous (Arès, 1967, p. 61-62).

Ce sont d'ailleurs l'intervention étatique répondant aux problèmes liés à l'urbanisation, l'industrialisation et la crise économique qui auraient conduit à l'avènement du quatrième type de fédéralisme identifié par Mallory, soit celui du « *fédéralisme de coopération*⁵ ».

La coopération se serait imposée, d'après Mallory, par la nécessité de l'interventionnisme propre au consensus keynésien. Pour reprendre les propos de l'auteur, « alors que les assemblées législatives centrale et régionales retiennent nominalement leurs champs de compétence distincts eu égard à divers aspects d'un même sujet, il y a des contacts étroits et des discussions entre les ministres et les fonctionnaires relevant des deux niveaux de gouvernement, de sorte que les changements apportés à la législation sont le résultat d'une décision conjointe » (Mallory, 1971, p. 60-61 ; traduction libre).

Le facteur justifiant cette exigence de coopération, affirme Mallory, est celui du déséquilibre entre les ressources financières disponibles et les compétences attribuées constitutionnellement à chacun des ordres de gouvernement. Alors que le gouvernement central dispose d'importants revenus et, par sa position, de la capacité d'agir uniformément sur tout le territoire, les compétences liées au **keynésianisme** relèvent généralement des gouvernements provinciaux. Cet état de fait nécessiterait, selon Mallory, un assouplissement du partage des pouvoirs en faveur du gouvernement central. Or, depuis que le texte de Mallory a été publié, il a été possible de voir de quelle manière le gouvernement central est parvenu, et ce, sans qu'il y ait de changement formel profond au chapitre du partage des compétences, à dicter ses volontés aux provinces en faisant appel justement au **pouvoir de dépenser** (Lajoie, 2006 ; commission Séguin, 2002).

Le fédéralisme dit de coopération est encensé par Mallory, qui y voit la fin du partage étanche des pouvoirs qu'il considère comme « artificiel » et surtout contre-productif. Il identifie toutefois un inconvénient important lié à ce type de fédéralisme, puisque les programmes à frais

5. Pour une analyse de la construction d'un consensus interventionniste, centralisateur et nationaliste chez plusieurs intellectuels canadiens, voir Owsram (1986).

partagés⁶ ne prennent pas en compte la capacité fiscale variable des États membres, ce qui fait en sorte que les provinces moins nanties doivent consacrer une bonne partie de leurs ressources à ce type de programmes, réduisant d'autant leur marge de manœuvre en vue de mettre en avant leurs propres priorités. La coopération ainsi mise en place semble être à sens unique puisque les provinces constituent l'élément faible en matière de relations fédérales-provinciales. De même, le principe de l'autonomie provinciale, si cher au Québec, est simplement écarté.

LE POUVOIR DE DÉPENSER

En 1969, Pierre Elliott Trudeau affirmait sans détour que le gouvernement central pouvait intervenir dans les champs de compétence provinciale. Voici comment il concevait le pouvoir de dépenser du gouvernement central: «le pouvoir qu'a le Parlement de verser certaines sommes aux individus, aux organisations ou aux gouvernements, à des fins au sujet desquelles le Parlement canadien n'a pas nécessairement le pouvoir de légiférer» (1969, p. 5).

L'analyse de Mallory débouche sur un nouveau type de fédéralisme, le *fédéralisme dualiste*, formule qu'il envisage pour gérer les tensions politiques canadiennes. Selon Mallory, la construction d'un État national pancanadien ne prenant pas en compte le développement économique et culturel des francophones

mènerait à un affrontement inévitable. En ce sens, la reconnaissance de la dualité canadienne au sein des institutions centrales pourrait assurer la stabilité politique en offrant, par exemple, des droits aux individus (par la voie du bilinguisme) et aux gouvernements représentant des sociétés particulières. Mallory propose entre autres de rendre la Cour suprême plus représentative de la **dualité linguistique**. Cette avenue est sans doute celle qui est la plus intéressante pour les formations politiques ayant à cœur de faire plus de place au fait français au sein des institutions fédérales.

Pour clore cette section, rappelons que le gouvernement central a longtemps pu compter sur la complicité des provinces anglophones pendant les périodes de difficultés économiques internationales ou lorsqu'il s'agissait d'imposer à l'ensemble des Canadiens des politiques publiques de grande envergure en matière de santé ou de citoyenneté par exemple. Au cours du dernier demi-siècle, c'est le Québec qui, au premier chef, a donné aux revendications provinciales son plein potentiel en s'opposant à l'intrusion croissante du gouvernement central dans les domaines de compétence provinciale (Smith, 2002). En effet, alors que le CHQ pouvait s'accommoder d'une telle centralisation – rendant obsolète le *principe fédéral* –, la spécificité culturelle québécoise allait à l'encontre d'une telle tendance.

POINTS CLÉS

- > Le «quasi-fédéralisme» est une notion reprise par plusieurs auteurs pour désigner la première phase du fédéralisme au pays où le gouvernement central se voit accorder les pouvoirs les plus importants ainsi que des pouvoirs unilatéraux qui font des provinces des entités subordonnées.

6. Programmes dont l'initiative et la moitié du financement proviennent d'Ottawa et qui permettent aux provinces de s'y joindre, selon les conditions et les priorités imposées par le gouvernement central. On peut penser par exemple au programme fédéral d'assurance maladie qui visait à encourager les provinces à se doter d'une assurance publique en ce domaine.

- > Grâce au rôle joué par le Comité judiciaire du Conseil privé et face à l'opposition des plusieurs provinces, on entre dans une nouvelle phase plus respectueuse de la division des pouvoirs et de l'autonomie gouvernementale, celle du « fédéralisme classique ».
- > Durant les deux guerres mondiales et la grande dépression, le régime canadien atteint une phase de « fédéralisme d'urgence » caractérisée par une centralisation majeure des pouvoirs autour du gouvernement central pour répondre à ces crises.
- > L'intervention étatique accrue a conduit à l'avènement du « fédéralisme de coopération », où les autorités centrales évoquent la nécessité d'assouplir la division des pouvoirs pour permettre à l'État fédéral d'utiliser ses ressources supérieures afin de mettre en place des politiques sociales et économiques uniformisées.
- > Le « fédéralisme dualiste », par la reconnaissance de la dualité canadienne au sein des institutions centrales, est une avenue possible pour permettre le développement d'un État national canadien sans miner la stabilité politique de la fédération.

3. LES PRINCIPALES LACUNES DE L'ÉCOLE CANADIENNE

Dans les paragraphes qui suivent, nous identifions ce qui nous paraît être cinq importantes lacunes dans l'interprétation avancée par Mallory (et reprise par plusieurs de ses émules) de l'évolution du fédéralisme canadien.

Premièrement, l'historiographie canadienne-anglaise a tendance à négliger la question des rapports de force et des tensions politiques entre les peuples fondateurs. Ainsi, l'adoption de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*

(AANB) de 1867 serait la réponse « pragmatique » des Pères fondateurs aux « excès » de l'expérience américaine et présenterait comme allant de soi la relation impériale comme mode de gouvernement (Gagnon et Dionne, 2009, p. 10-50).

La vision de Mallory discutée ci-dessus privilégie une conception du fédéralisme fondée sur la présence des provinces plutôt que sur l'existence de minorités nationales, ce qui atténue la place de la communauté francophone dans l'ensemble canadien. Cette conception fait du fédéralisme « classique » une incongruité par rapport aux « besoins » de la communauté politique canadienne plutôt que des communautés. Quant à la discussion entourant le fédéralisme « coopératif », elle néglige les conflits entre le gouvernement du Québec et le gouvernement central surtout pour la période s'étendant des années 1930 aux années 1960, période pendant laquelle le gouvernement québécois (à l'exception du gouvernement libéral d'Adélard Godbout de 1939-1944⁷) s'opposait aux interventions d'Ottawa dans les domaines de compétence provinciale. En adoptant l'interprétation de Mallory, on a l'impression que ce rapport de force ne se révélera qu'à compter de la Révolution tranquille, alors que dans les faits il caractérise l'ensemble du rapport historique entre les deux « peuples fondateurs » (Gagnon et Iacovino, 2007).

De cette première lacune interprétative découle la deuxième qui consiste à mettre l'accent sur l'efficacité. Nous pouvons observer que la concrétisation et l'accentuation de l'efficacité demeurent l'objectif prégnant dans les relations fédérale-provinciales. Par exemple,

7. Adélard Godbout dut sa victoire à l'ingérence dans la campagne électorale québécoise du Parti libéral du Canada ainsi qu'à la promesse de ce dernier de ne pas imposer la conscription... ce qu'il fit en 1942.

Mallory affirme que la grande dépression des années 1930 rendait nécessaire une centralisation des pouvoirs au détriment des provinces. Il se montre très critique de l'interprétation dite « rigide » du CJCP à propos de la division des pouvoirs, car cette rigidité aurait empêché le gouvernement central de répondre aux nombreux défis auxquels doit faire face la société canadienne. Or, l'analyse de Mallory repose sur une acceptation explicite de la domination du pouvoir central. D'emblée, le gouvernement central est considéré comme étant le plus à même d'identifier et de mettre en place les politiques publiques valant pour l'ensemble du territoire canadien. Pourtant, il n'y a rien qui empêche le développement d'un État keynésien provincial, mis à part, justement, le déséquilibre des ressources dû au pouvoir de taxation illimité et l'exercice d'un pouvoir de dépenser sans validité constitutionnelle que s'est donné le gouvernement central. Ces obstacles au développement de pratiques keynésiennes sur les bases provinciales peuvent facilement être levés puisque les provinces, comme le souhaitait Trudeau dans ses écrits citélibristes, peuvent être de véritables laboratoires en vue de l'implantation d'une société canadienne fondée sur des politiques progressistes.

Certes, le succès du socialisme au niveau provincial, particulièrement au milieu des années 1940, eut pour conséquence de stimuler dans une certaine mesure son intérêt pour la politique provinciale. Mais, en dépit de cela, le socialisme canadien paraît avoir besoin de changer d'attitude à l'endroit du fédéralisme. Il ne faut plus considérer la Constitution fédérale comme une chose à démolir, comme le résultat d'une erreur historique coûteuse qu'on ne conserverait qu'à cause des « régions arriérées » du Canada. Il ne faut pas accepter le fédéralisme simplement comme un fait dont le Canada serait prisonnier [...] Il faut y voir un instrument précieux à l'aide duquel les partis

dynamiques peuvent implanter des gouvernements socialistes dans certaines provinces, d'où le radicalisme pourrait ensuite fructifier lentement en se répandant ailleurs (Trudeau, 1967, p. 134).

Troisièmement, malgré toute son insistance au sujet de l'inadéquation des décisions du CJCP relativement à la division des pouvoirs, Mallory reste silencieux à propos de 1949, année cruciale où la jurisprudence de ce tribunal de dernière instance fut rapatriée au pays, alors que la Cour suprême du Canada prenait le relais. Or, ce rapatriement constitue un changement fondamental à l'ordre fédéral canadien (Lajoie, 2006). Le « fédéralisme de coopération », système qui, avouons-le, impose la collaboration plutôt qu'il ne la négocie, n'a été possible que sous l'impulsion de ce rapatriement.

Quatrièmement, ces lacunes débouchent sur une faiblesse additionnelle en ce qu'elles contribuent à mettre l'accent sur une conception de la communauté politique privilégiant l'ensemble canadien en tant que foyer d'allégeance au-dessus de tous les autres ancrages identitaires. On constate clairement ici un biais en faveur de l'unité canadienne plutôt que la promotion de la diversité nationale. Ce parti pris se retrouve non seulement dans la thèse de Mallory, mais également chez la plupart des spécialistes du fédéralisme au Canada anglais. Ce biais teinte plusieurs arguments dont il a déjà été question ci-dessus et contribue au recul de la présence des peuples fondateurs en tant qu'ancrage identitaire de premier plan au profit de la notion d'efficacité.

Enfin et cinquièmement, Mallory affirmait en clôture de son texte que le dualisme canadien constitue une avenue à explorer devant la mise en marche d'une Révolution tranquille au Québec. S'il se montre généralement favorable à la prise en compte de la spécificité québécoise, Mallory tempère une éventuelle reconnaissance de cette spécificité par une version libérale et

individualiste de la reconnaissance (incarquée, par exemple, par le modèle du **bilinguisme institutionnel**). De plus, nous ne pouvons que constater que cette ouverture à la reconnaissance du dualisme ne s'est jamais pleinement concrétisée. Cette lacune a été relevée dans la littérature par plusieurs spécialistes québécois qui ont proposé ces dernières années une compréhension du fédéralisme canadien fondée sur des dimensions normatives. Les travaux de James Tully (1999), de Dimitrios Karmis (2006) ainsi que ceux de Michel Seymour et de Guy Laforest (2011), quatre spécialistes en pensée politique, constituent à maints égards des travaux pionniers dans le champ des études fédérales qu'il reste à approfondir pour la génération montante.

POINTS CLÉS

- > L'historiographie canadienne-anglaise a tendance à négliger la question des rapports de force et des tensions politiques entre les peuples fondateurs.
- > Elle a aussi tendance à mettre l'accent sur l'efficacité, représentée par le leadership du gouvernement central, plutôt que sur le respect de la division des pouvoirs et de l'autonomie gouvernementale dans les relations fédérale-provinciales.
- > Elle élude le fait que le « fédéralisme de coopération » n'a été rendu possible que grâce à la jurisprudence de la Cour suprême du Canada qui, dès 1949, est devenu le tribunal d'appel de dernière instance.
- > Elle contribue à mettre en avant une conception de la communauté politique privilégiant l'ensemble canadien en tant que foyer d'allégeance au-dessus de tous les autres ancrages identitaires.
- > Le type de reconnaissance libérale individualiste de la spécificité québécoise proposé

par le Canada anglais mine les revendications collectives du Québec et ses capacités à protéger la langue française.

4. LA CONFRONTATION ENTRE DEUX VERSIONS DU DUALISME : LE PARCOURS DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

Dans cette section, nous rapporterons les grands débats à propos du fédéralisme et des relations fédérales-provinciales à travers l'analyse des travaux de quelques grandes commissions d'enquête. L'étude de ces travaux nous apparaît pertinente en ce qu'elle permet de retracer ce que nous pouvons qualifier de « discours d'État » mettant en valeur une certaine orientation idéologique en vue d'en arriver à des consensus politiques. L'étude de ces discours d'État permet aussi de faire ressortir les possibilités reconnues par les acteurs politiques à différents moments clés de l'histoire et, par le fait même, les options rejetées par les pouvoirs en place. À travers ces débats, nous pouvons noter une vive opposition entre deux grandes tendances : l'une favorisant une certaine décentralisation, mais sans que les communautés puissent s'émanciper politiquement, et l'autre favorisant impérativement l'habilitation des communautés politiques. Il s'agit à n'en pas douter d'un bras de fer majeur entre des façons de faire et des manières de voir le régime politique canadien qui sont diamétralement opposées.

Pour mieux circonscrire les enjeux, nous découpons l'histoire politique canadienne en trois grandes périodes afin de mieux cerner l'évolution du fédéralisme canadien : la période s'étendant de 1867 à 1949 ; la période de 1949 à 1982 ; enfin, la période débutant avec le rapatriement de 1982 jusqu'à aujourd'hui.

La périodisation proposée permettra d'expliquer, par l'analyse des dynamiques politiques propres à chacune de ces périodes, la transposition idéologique des positions gouvernementales au sujet du fédéralisme et, par conséquent, des lignes de tensions entre ordres de gouvernement.

4.1. Le fédéralisme unitaire et « efficace » : 1867 à 1949

C'est dans le processus conduisant à l'adoption d'un régime fédéral, en 1867, que l'on retrouve habituellement la vision du régime devant présider aux relations entre les ordres de gouvernement et entre les nations cohabitant au Canada. L'interprétation des intentions des Pères fondateurs demeure aujourd'hui sujette à débat étant donné le caractère assez ambigu des fondements de l'entente constitutionnelle. Alors que le document de 1867 évoque la « Confédération canadienne⁸ », les pouvoirs accordés au gouvernement central sont assez importants pour que l'on remette en question la nature fédérale du régime. En effet, aucune section ne définit quelque mécanisme de négociation fédérale-provinciale que ce soit, mis à part le Sénat, qui devait être à l'origine le gardien des intérêts régionaux. Cependant, étant donné que ses membres ne sont pas élus, le déficit de légitimité dont la deuxième chambre souffre lui interdit dans les faits d'obtenir les pouvoirs suffisants pour s'imposer face à la Chambre des communes (Robertson, 1985, p. 60).

Dès les premières décennies de la confédération, l'expression du mécontentement

de certaines provinces contribua à rétablir un équilibre un peu plus favorable à l'autonomie provinciale. Oliver Mowat, premier ministre de l'Ontario de 1872 à 1896, défia dès les années 1870 un certain consensus en faveur d'un État central fort promu par John A. Macdonald. Mowat fit ratifier respectivement en 1874 et en 1876 des lois sur les successions et sur le contrôle des boissons alcoolisées que le gouvernement de Macdonald contesta et tenta de faire invalider. Chaque fois, pourtant, le CJCP donna raison à Mowat et, par conséquent, aux provinces. La décision du CJCP qui constitua la plus grande victoire de Mowat est celle de 1883 qui, après un conflit avec Macdonald au sujet du pouvoir de désaveu, décréta que les provinces avaient le droit d'exercer souverainement leur pouvoir dans la limite de leurs champs de compétence. Ce jugement est sans aucun doute déterminant, puisqu'il est « le premier d'une série de décisions du Comité judiciaire du Conseil privé qui vont contribuer à ralentir la politique centralisatrice d'Ottawa et à créer un véritable fédéralisme en reconnaissant aux provinces des pouvoirs étendus » (Lacoursière *et al.*, 2001, p. 364).

La première moitié du xx^e siècle sera cependant marquée par deux guerres mondiales qui favoriseront une centralisation des pouvoirs, entre autres par le truchement de la *Loi sur les mesures de guerre*, imposée en 1914 et en 1941. L'affrontement entre les défenseurs de l'autonomie provinciale et les promoteurs de l'unité incarné par l'opposition entre Mowat et Macdonald se reproduisit assez fréquemment entre le Québec et le gouvernement central par la suite. La publication des rapports de deux commissions met bien en évidence cet affrontement ; il s'agit du rapport de la commission Rowell-Sirois (1937-1940) et de celui de la commission Tremblay (1953-1956) (Rocher, 2006, p. 93-146). On y remarque, déjà, un fossé majeur séparant les visions « canadienne » et

.....
8. Le caractère fédéral du dominion du Canada n'est évoqué qu'à un seul endroit dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, soit dans le préambule où il est écrit « que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union fédérale ».

« québécoise » du fédéralisme. Alors que le CHQ tend à débattre du fédéralisme selon une opposition entre dynamiques centralisatrices et décentralisatrices, le gouvernement du Québec interroge les fondements sur lesquels est pensée la mise en place de telles dynamiques en adoptant une approche discutant de la nature des relations à instaurer.

L'expression de ces tensions fédérales-provinciales est intimement liée à la crise des années 1930. L'accroissement du taux de chômage, provoqué par la crise économique, suscite un mécontentement au sein de la population. Une certaine partie de la société civile exerce alors des pressions pour l'avènement d'un État canadien interventionniste et centralisé. La création de la Ligue pour la reconstruction sociale (LRS), dans laquelle sont actifs Frank Underhill, Frank Scott et Eugene Forsey, s'inscrit définitivement dans le sillon de cette tendance centralisatrice (Horn, 1980, p. 11). Les activités de la LRS mèneront à son association avec le Co-operative Commonwealth Federation (CCF), l'ancêtre du Nouveau Parti démocratique (NPD). Si cette gauche canadienne-anglaise, favorable à l'intervention centralisée, ne connut pas beaucoup de succès chez les francophones du Québec, elle eut un important effet sur le gouvernement central. D'abord, le gouvernement conservateur de Richard Bennett tenta en 1935 d'implanter un *New Deal* canadien, qui fut déclaré anticonstitutionnel par le CJCP puisqu'il empiétait sur des domaines de compétences provinciales. Le gouvernement libéral de Mackenzie King tenta par la suite, en mettant sur pied en août 1937 la Commission royale sur les relations entre le dominion et les provinces (Rowell-Sirois), de créer un consensus politique en faveur d'un fédéralisme de tutelle plutôt qu'un fédéralisme mettant en valeur l'autonomie et la non-subordination des pouvoirs tel que défendu par le Québec. Par cette commission,

le gouvernement King (porté au pouvoir en 1935) cherchait à identifier des pistes de solution en vue d'implanter des politiques sociales uniformes malgré les obstacles constitutionnels.

Le rapport de la commission Rowell-Sirois, rendu public en 1940, avait précisément pour mandat « d'examiner de nouveau les bases sur lesquelles repose le pacte confédératif du point de vue financier et économique, ainsi que l'attribution des pouvoirs législatifs à la lumière des développements économiques et sociaux des derniers soixante-dix ans » (1940a, p. 9).

Les pouvoirs attribués aux provinces et au gouvernement central dans la Constitution de 1867 ne pouvaient naturellement prévoir toute l'ampleur que prendrait le champ des politiques sociales. Alors que le consensus keynésien est graduellement mis en place en réponse à la crise économique des années 1930, Ottawa cherche à profiter de ces circonstances pour accentuer « l'efficacité » du système fédéral en recherchant de nouveaux équilibres fiscaux. D'ailleurs, avec la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement central trouva un motif pour justifier son accaparement de tout l'impôt sur le revenu, pourtant une compétence partagée. Cela mènera à d'importantes tensions au chapitre de l'unité nationale. Les visées centralisatrices d'Ottawa rencontrèrent d'ailleurs une vive opposition dans plusieurs provinces et au premier chef en provenance de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec (Mallory, 1954).

Le rapport de la commission Rowell-Sirois se faisait l'écho d'une vision nettement centralisatrice, tout en proposant en parallèle la déconcentration de quelques pouvoirs. Affirmant respecter l'« autonomie » des provinces, le rapport dit de ces dernières qu'elles « ont pour objet de favoriser l'efficacité et l'économie dans l'administration ; elles répondent aux besoins de la nation et tendent à promouvoir l'unité nationale ; et elles auront pour effet de rendre

plus harmonieux le fonctionnement du système fédératif» (rapport Rowell-Sirois, 1940b, p. 13 ; traduction libre). Explicitement, la commission place au-devant de tous les autres objectifs à atteindre celui de l'efficacité, de même que les besoins de « la nation canadienne » et de l'unité nationale, mettant par le fait même en échec l'autonomie provinciale. Autrement dit, l'autonomie provinciale devra être subordonnée à ces objectifs qui, par ailleurs, sont tous mobilisés par le pouvoir central depuis plusieurs années.

Pour reprendre les termes du rapport, la vision adoptée s'inscrit dans le cadre des pratiques fédérales : « Il ne faudrait pas voir dans l'unité nationale et l'autonomie provinciale deux concepts qui se disputent les suffrages du citoyen, car, au Canada du moins, ce sont là deux aspects d'un même objet, soit un régime fédéral sain. L'unité nationale doit être fondée sur l'autonomie provinciale, et l'autonomie provinciale est impossible s'il n'existe pas dans tout le Canada un sens profond d'unité nationale » (rapport Rowell-Sirois, 1940b, p. 283 ; traduction libre). Dans le même ordre d'idées, ainsi que nous le rappelle Donald V. Smiley, le rapport souligne que l'autonomie provinciale dépend de la capacité du gouvernement central à percevoir des impôts afin d'aider les provinces à remplir leurs propres obligations : « Dans le cas où les ressources financières des gouvernements provinciaux ne sont pas proportionnelles à leurs pouvoirs législatifs et aux responsabilités qui en découlent pour maintenir les services sociaux souhaités, le dominion a mis à la disposition des provinces des subsides permettant d'épauler le maintien de tels services » (1963, p. 204 ; traduction libre).

Cette façon de concevoir l'interventionnisme du gouvernement central quant à l'implantation des politiques provinciales remet radicalement en question non seulement l'idée d'un pacte entre deux nations (en négligeant l'aspect

politique du développement de l'un des deux peuples fondateurs), mais rend caduque l'idée même de fédéralisme. Plusieurs années plus tard, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement du Québec a souhaité répondre à l'argumentaire de la commission Rowell-Sirois en instaurant en 1953 la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (la commission Tremblay) qui y est allée de sa propre vision du fédéralisme. La tenue de cette commission viendra d'ailleurs motiver les prochaines générations de politiques quant à l'idéal fédéral qui devrait inspirer les relations fédérales-provinciales au pays.

4.2. Des tensions politiques à l'imposition d'un nouvel ordre constitutionnel : 1949-1982

Le début des années 1950 est caractérisé par un certain recul de l'idéologie anti-interventionniste propre au régime duplessiste. Alors que les mesures antisociales du gouvernement Duplessis sont franchement critiquées, la volonté d'autonomie du Québec apparaît graduellement, pendant que s'impose, au cours de la période allant de 1940 à 1982, un discours souverainiste qui ébranlera le régime fédéral canadien.

Cette période sera aussi très fertile en débats à l'occasion, entre autres, de diverses commissions d'enquête, dont la commission Tremblay (1953-1956) sur les problèmes constitutionnels, la commission Laurendeau-Dunton (1963-1968) sur le bilinguisme et le **biculturalisme** ou lors de la tenue de la commission Gendron (1968-1972) sur la situation de la langue française et des droits linguistiques au Québec⁹. Tout au long

9. Voir le chapitre de Marc Chevrier et David Sanschagrin pour une analyse de la situation.

de cette période, plusieurs acteurs politiques avanceront des projets de société souvent en contradiction les uns avec les autres quant à la nature même du fédéralisme. Cette période verra aussi s'implanter une véritable école québécoise du fédéralisme faisant sienne les principes de l'autonomie et de la non-subordination des pouvoirs, en rupture à maints égards avec l'école canadienne dominante du fédéralisme, laquelle faisait de l'efficacité et de la performance ses maîtres mots.

4.2.1. *Les années 1950 : la commission Tremblay*

La commission Tremblay a été créée à l'initiative du gouvernement de l'Union nationale (UN) dirigé par Maurice Duplessis¹⁰ dont la formation politique était vigoureusement opposée à l'interventionnisme d'Ottawa. Le gouvernement unioniste était alors non seulement opposé à la centralisation, mais également à l'interventionnisme étatique (Angers, 1960). Bien que décalée dans le temps, la commission Tremblay se voulait une réponse à la commission Rowell-Sirois. Cela s'explique du fait que, de 1939 à 1944, les libéraux d'Adélard Godbout, au pouvoir à Québec, collaboraient étroitement avec Ottawa¹¹. Godbout ne faisait pas de l'autonomie provinciale une composante de son programme politique. En 1944, avec le retour de l'UN au pouvoir, les choses ont commencé à évoluer, mais la poursuite de la Seconde Guerre mondiale en Europe n'était pas

un moment propice à une remise en question des relations fédérales-provinciales. Le gouvernement de Duplessis devra attendre plusieurs années après la fin des hostilités en Europe avant d'offrir une réplique institutionnelle à la commission Rowell-Sirois.

Le rapport de la commission Tremblay insiste sur l'autonomie fiscale (en tant que corollaire de l'autonomie politique), le respect des domaines de compétence provinciale et encourage la décentralisation en faisant usage du principe de la subsidiarité (inspiré fortement par l'héritage catholique prévalant au Québec à l'époque), et ce, dans le but de veiller à la protection des communautés francophones sur l'ensemble du territoire canadien. La commission Tremblay rappelle au gouvernement central dans son rapport que « [l]a dualité des cultures est la donnée centrale du problème politique canadien quel que soit l'angle sous lequel on l'aborde » (rapport Tremblay, 1956a, p. 291). Incidemment, toujours selon le rapport Tremblay,

[l]a fin première du fédéralisme canadien est de permettre aux deux grandes communautés culturelles dont la population est composée, a) de vivre et de se développer selon leur particularisme respectif, b) de collaborer à l'édification et au progrès d'une patrie commune. [...] La province de Québec assume seule, à l'égard de la culture canadienne-française, les responsabilités que les autres provinces assument en commun à l'égard de la culture anglo-canadienne (rapport Tremblay, 1956a, p. 299).

Le rapport Tremblay réitère par ailleurs son attachement à un fédéralisme interdisant toute forme de subordination. Les commissaires prennent soin de définir le fédéralisme comme

étant le régime d'association entre États dans lequel l'exercice de la puissance étatique se partage entre deux ordres de gouvernement, coordonnés mais non subordonnés entre eux, chacun jouissant du pouvoir suprême dans la

10. Selon Louis Balthazar (1994), c'est sous la pression des milieux d'affaires franco-québécois que Duplessis mit en place la commission Tremblay (Québec, *État et société*, tome 1).

11. Par une simple lettre d'accord de son gouvernement, Adélard Godbout céda la compétence provinciale du Québec sur l'assurance-chômage au Parlement fédéral à la demande du gouvernement central.

sphère d'activité que lui assigne la Constitution (*Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels* – rapport Tremblay, 1956, volume II, p. 98).

Contrairement au rapport Rowell-Sirois qui misait sur une interdépendance accrue entre les ordres de gouvernement, le rapport Tremblay réitère l'étanchéité des pouvoirs entre les ordres de gouvernement, interprétation qui était privilégiée, comme nous l'avons vu, par le CJCP.

En bref, le rapport Tremblay adhère à un fédéralisme asymétrique, tout en précisant que le Québec n'est pas une province comme les autres. Les pouvoirs devant être reconnus à l'une et l'autre des deux cultures linguistiques, francophone et anglophone, doivent être conséquemment plus importants et la prise en compte de ce dualisme doit être une préoccupation de tous les instants.

Cette réponse survient après qu'Ottawa eut, en 1949, fait en sorte que les décisions judiciaires portant sur la Constitution puissent dorénavant être prises au Canada. Or, « [l']ensemble des constitutionnalistes est d'accord pour considérer la jurisprudence de ce tribunal colonial [le CJCP] comme la plus décentralisatrice qu'ait connue notre Constitution » (Lajoie, 2006, p. 185). Cette dynamique s'explique, selon Andrée Lajoie, par le fait que les décisions du tribunal, étant donné son lien externe, n'impliquent pas une perte de pouvoir pour le gouvernement auquel il est rattaché, ce qui n'est pas le cas de la Cour suprême du Canada dont les juges sont nommés par le premier ministre à Ottawa.

L'abolition des appels au Conseil privé, en 1949, marque un tournant dans l'interprétation du partage des compétences établi par la *Loi constitutionnelle de 1867* : dorénavant, la Cour suprême du Canada, lieu désormais final de résolution de ces débats, les arbitrera globalement dans le sens des intérêts de l'État fédéral. Ce double changement, institutionnel et interprétatif, reflète par ailleurs

des mutations politiques plus profondes : d'abord un nationalisme *canadian* en pleine affirmation, dans le contexte du nouvel équilibre mondial favorisant l'Amérique aux dépens de l'Europe, mais surtout l'effet centralisateur de la guerre dont les exigences d'efficacité à tout prix ont, dans la plupart des pays occidentaux, fait basculer les pouvoirs des élus vers l'exécutif et ceux de la périphérie vers le centre (Lajoie, 2006, p. 190).

Le partage des pouvoirs tel qu'il avait été jusque-là interprété est dès lors en voie de s'effriter sérieusement à compter de 1949. Comme nous avons pu le constater, le facteur principalement utilisé par le régime canadien afin de justifier une centralisation est celui de l'efficacité (l'exemple le plus probant pour cette période étant celui du krach boursier de 1929). Au même moment, le Québec se faisait le chantre du respect non seulement de l'autonomie des provinces, mais également d'une vision dualiste du Canada, qui faisait du gouvernement québécois le seul gouvernement pouvant véritablement se porter à la défense du fait français en Amérique du Nord et permettre le développement de l'un des deux peuples fondateurs. Il n'y a alors qu'un faible consensus entre le CHQ et le Québec. Cependant, en raison des divergences profondes d'interprétation quant aux principes sur lesquels se fonde le fédéralisme canadien, ce consensus s'affaiblira tout au long de la période allant de 1960 jusqu'au rapatriement de 1982.

4.2.2. *Les années 1960 : la commission Laurendeau-Dunton*

Les balbutiements de la Révolution tranquille au Québec donnent lieu à une modernisation rapide de l'État québécois sous l'impulsion du gouvernement libéral de Jean Lesage (1960-1966). L'insertion du Québec dans l'économie internationale constitue certainement le

changement majeur pour cette période. Alors que la Confédération visait l'intégration économique sur un axe Est-Ouest soutenue par la Grande-Bretagne, la période d'après-guerre reconfigure le marché économique canadien à partir d'un axe Nord-Sud s'appuyant sur les liens commerciaux grandissants avec les États-Unis (Gagnon et Montcalm, 1992, p. 6-7). L'insertion de l'État québécois dans ce nouveau marché continental se fait alors que les communautés anglophones jouissent d'une position économique dominante, non seulement au CHQ, mais également au Québec même. Cet état de fait expliquerait pour une bonne part la montée du nationalisme québécois (Gagnon et Montcalm, 1982) ainsi que la résurgence des tensions entre les deux principales communautés linguistiques canadiennes. Plusieurs intellectuels constatent d'ailleurs, à cette époque, que l'insertion du Canada dans l'économie internationale se fait aux dépens de l'État québécois en situation de dépendance (Saint-Germain, 1973). Les Québécois prennent conscience au début de cette période de l'ampleur de la faiblesse de leur position sur le plan politique et économique et ils s'emploieront à imaginer divers scénarios afin d'échapper à cette condition. L'un des domaines où cette iniquité est la plus flagrante est celui de l'administration publique fédérale où les francophones étaient sous-représentés, ce qui a été relevé en 1962 par la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (commission Glassco) et longuement examiné au moment de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (rapport Laurendeau-Dunton).

La commission Laurendeau-Dunton a été instaurée par le gouvernement libéral minoritaire de Lester B. Pearson afin de répondre à l'aliénation profonde du Québec au sein de la fédération et de trouver des solutions à la crise de l'unité

nationale au pays. Pearson considérait que cette crise politique était la plus importante à survenir entre les francophones et les anglophones au pays. En conséquence, il répondit favorablement à la demande formulée par André Laurendeau (voir l'encadré), dans son éditorial du journal *Le Devoir* du 20 janvier 1962, qui appelait à l'établissement d'une vaste enquête sur la situation du bilinguisme au Canada. Aussi le gouvernement central invitait-il les commissaires à rédiger un rapport sur la situation

du bilinguisme et du biculturalisme au Canada et [à] recommander les mesures à prendre pour que la Confédération canadienne se développe d'après le principe de l'égalité entre les deux peuples qui l'ont fondée, compte tenu de l'apport des autres groupes ethniques à l'enrichissement culturel du Canada [...], [à] faire rapport sur l'état et la pratique du bilinguisme dans tous les services et institutions de l'administration fédérale [...] [à] faire rapport sur le rôle des institutions [...] en vue de favoriser le bilinguisme, de meilleures relations culturelles ainsi qu'une compréhension plus répandue du caractère fondamentalement biculturel de notre pays et de l'apport subséquent des autres cultures [...] (rapport Laurendeau-Dunton, 1967, p. 179-180).

Le mandat de la commission Laurendeau-Dunton tire son inspiration de la dualité canadienne présentée sous l'angle des « deux peuples fondateurs » (Paquin, 1999). Pour une première fois, dans l'histoire canadienne, la « question du Québec » s'inscrit dans une réflexion portant sur le fédéralisme, et ce, autrement qu'à travers la thèse de l'égalité des provinces. Dans leur rapport préliminaire, les commissaires écrivent : « Il ne s'agit plus selon nous du conflit traditionnel entre une majorité et une minorité. C'est plutôt un conflit entre deux majorités ; le groupe majoritaire au Canada et le groupe majoritaire au Québec » (commission Laurendeau-Dunton, 1965, p. 84).

ANDRÉ LAURENDEAU
« POUR UNE ENQUÊTE SUR LE BILINGUISME »

S'il fallait juger de la politique du gouvernement Diefenbaker par le dernier discours du trône, on devrait conclure qu'elle se caractérise par une abstention devant les questions majeures. À notre avis, trois problèmes dépassent les autres en importance :

- la question économique – chômage structurel, et option devant les perspectives ouvertes par l'adhésion prochaine de la Grande-Bretagne au Marché commun (lire à ce sujet les blocs de Jean-Marc Léger);
- la question nucléaire – acceptation ou refus formel des ogives nucléaires du Canada (Paul Sauriol abordera le problème lundi);
- le problème de la Confédération – qui dépasse singulièrement le pur et simple rapatriement de la constitution, et plus encore les chèques bilingues.

Ni la nostalgie ni le silence ne sont des réponses à ces questions.

Toutefois, il est entendu que les gouvernements n'expriment pas toutes leurs intentions dès l'avant-propos d'une session, et que, à la veille d'une élection, ils aiment ménager des surprises. On nous permettra donc d'aborder l'une des trois questions absentes du document officiel : celle de la participation des Canadiens français à la Confédération.

* * *

Va-t-il s'agir des chèques bilingues ? Fort peu. Nous croyons le problème dépassé. S'il survient, ce sera à la fois trop peu et trop tard.

Est-il vrai que le premier ministre entendait les promettre, et que l'intervention d'une soixantaine de tories l'a fait reculer ? Quel que puisse être le sens injurieux ou borné d'une pareille démarche, je ferais, dans l'immédiat, aisément mon deuil des chèques bilingues, si le gouvernement consentait à poser – sans la résoudre tout de suite – la question, dans toute son ampleur.

Le bilinguisme des chèques, c'est une mesure tardive, qui ne répond aucunement aux aspirations actuelles des Canadiens français. Ils en ont assez de ces concessions à la petite décennie. Ils demandent, si l'on tient à leur présence au sein de la Confédération, une réforme autrement générale.

J'accepte que nul gouvernement aujourd'hui – ni le gouvernement Diefenbaker ni un gouvernement Pearson ou Douglas – ne puisse l'accorder d'emblée. Allons plus loin : après un siècle ou presque de Confédération, personne ne sait exactement ce que pourrait signifier dans les faits, un État tout à fait bilingue. Les premiers ministres succèdent, emploient la même formule sans presque rien changer à la réalité, et personne ne se fait une idée claire de ce que devrait et pourrait être le bilinguisme de l'État. Là-dessus, les séparatistes ont la partie belle. Reconnaissons que la politique des Canadiens français a consisté à demander à Ottawa de grosses miettes, et que la politique d'Ottawa, au hasard des élections a consisté à leur en accorder de petites.

Je propose pour ma part un moratoire des miettes : pas de chèques bilingues, pas de nouvelles inscriptions bilingues, pas de concessions parcellaires, pour un temps. En lieu et place, une enquête royale.

* * *

(suite)

Cette enquête aurait trois fins :

- a) savoir ce que les Canadiens, d'un océan à l'autre, pensent de la question. Ce serait peut-être une bonne façon de crever l'abcès. Car autant cesser de se raconter des histoires : il est sain de connaître la vérité. Citoyens, groupements, associations, provinces auraient ainsi l'occasion de faire savoir comment les Canadiens réagissent devant la question ;
- b) étudier à l'extérieur et de près – en des pays comme la Belgique et la Suisse – la façon dont des sociétés aux prises avec les mêmes questions les ont résolues ;
- c) connaître, toujours de très près, la situation qui est faite aux deux langues dans tous les services fédéraux.

À partir de cette masse de faits, les commissaires pourraient dégager quelques principes fermes et précis, à partir de desquels le gouvernement aurait le loisir d'établir une politique.

Il faudrait, bien entendu, confier l'enquête à des hommes qui inspirent confiance aux deux communautés canadiennes, leur laisser une grande liberté d'action, et leur fournir généreusement les moyens pour de pousser plus cette triple recherche. Elle durerait le temps qu'il faut : dix-huit mois, deux ans, trois ans.

* * *

D'un côté, le gouvernement ne se compromettrait pas dangereusement : créer une commission d'enquête, c'est au plus reconnaître qu'un problème sérieux existe.

De l'autre côté, il y a le malaise canadien-français, de plus en plus ressenti, de plus en plus aigu. L'estimerait-on si peu important que l'on puisse se permettre de le laisser pourrir indéfiniment ? À l'heure actuelle, ce champ est abandonné aux séparatistes : les autres se contentent de dire qu'il y aurait lieu de réformer la Confédération ; mais personne ne dit comment et jusqu'où. Il serait temps que prennent action ceux qui croient, à certaines conditions fondamentales en l'avenir du Canada.

Il s'agit du français, c'est-à-dire de la langue parlée par près du tiers de la population canadienne. Il s'agit de la participation de près du tiers des habitants du Canada à la vie et à l'administration du gouvernement central. Et ce message, je l'adresse en même temps qu'aux hommes politiques, à tout le Canada anglais.

Paris valait bien une messe : le Canada vaut peut-être une enquête ?

Source : *Le Devoir*, 20 janvier 1962.

Laurendeau insiste pour que la Commission se penche donc non seulement sur le bilinguisme, mais également sur le biculturalisme. Il reprend certaines thèses que contenait le rapport de la commission Tremblay, notamment celles concernant les notions de communauté et de culture. Il considère que les institutions jouent un rôle fondamental dans le développement d'une communauté et de sa culture, « [d']où l'importance capitale de la notion de *deux sociétés*

distinctes » (rapport Laurendeau-Dunton, vol. 1, 1967, p. XXXIV).

Le rapport de la Commission situe l'égalité à l'intérieur du cadre d'une relation d'égal à égal entre deux peuples fondateurs. En effet, il sera largement question d'autodétermination interne et, en conséquence, du statut politique de la nation minoritaire. Pour reprendre les termes du rapport, le Québec

sent que son avenir et le progrès de sa culture ont quelque chose de précaire et, peut-être, de

limité dans un cadre politique dominé par une majorité constituée par l'autre groupe : par suite, elle tend vers une autonomie constitutionnelle plus grande. Cette autonomie, elle la désire idéalement pour l'ensemble de la communauté, mais faute de pouvoir réaliser cet objectif, la minorité peut vouloir concentrer son effort sur un cadre politique plus restreint, mais dans lequel elle est majoritaire (rapport Laurendeau-Dunton, 1967, p. xxxvi).

Si une certaine partie de l'argumentaire sous-tendant le rapport Tremblay trouve écho dans le rapport de la commission Laurendeau-Dunton, celui-ci évite de présenter l'équation sous l'angle d'une opposition entre un héritage catholique-francophone et un héritage protestant-anglophone, et suggère plutôt que la situation en est une beaucoup plus complexe. L'importance de la notion de culture n'est pas abandonnée, mais elle ne fait plus, comme cela était le cas avec le rapport Tremblay, l'objet d'une définition par les élites politiques. Les commissaires préfèrent insister sur l'importance d'un cadre politique favorisant l'expression des cultures en présence et de leur donner une chance égale de réussite (Bickerton, Brooks et Gagnon, 2003).

L'année 1968 est celle qui marque la fin des activités de la Commission ainsi que le décès d'André Laurendeau. C'est l'année également où un changement de garde s'opère au sein du Parti libéral du Canada (PLC) alors que Pierre Elliott Trudeau remplace Lester B. Pearson à la tête du pays. Trudeau peut être décrit comme un intellectuel québécois vigoureusement opposé à toute reconnaissance particulière du Québec dans la Constitution canadienne. Il était d'avis que le Québec n'a pas véritablement besoin de protection particulière et que, si protection il doit y avoir, elle devra relever du gouvernement central et se faire sur une base individuelle. L'arrivée de Trudeau au pouvoir allait modifier

de façon profonde les suites à donner au rapport de la Commission. À titre d'exemple, ce rapport avançait des propositions relatives à l'instauration de pratiques fédérales fondées sur l'asymétrie constitutionnelle et d'autres portant sur la reconnaissance de la dualité canadienne incarnée par les deux peuples fondateurs.

4.2.3. *Les années Trudeau et l'interlude de la commission Pepin-Robarts (1977-1979)*

Habile tacticien, Trudeau adapte les conclusions du rapport de la commission Laurendeau-Dunton à ses objectifs politiques en cherchant à faire d'Ottawa l'unique point de référence pour l'ensemble des Canadiens. C'est ainsi que le premier ministre dissocie les notions de culture et de langue au moment de faire adopter en 1969 la *Loi sur les langues officielles* et en 1971 la *Loi sur le multiculturalisme*. L'ouverture manifestée par le PLC sous Lester B. Pearson se referme dès lors que les libéraux parviennent à faire élire un gouvernement majoritaire aux élections de 1968.

Ce retournement allait donner une impulsion insoupçonnée au nationalisme québécois et allait mener, en 1976, à l'élection du Parti québécois (PQ), premier parti indépendantiste à obtenir une majorité parlementaire à l'Assemblée nationale du Québec (Cloutier, Guay et Latouche, 1992).

L'année suivant l'élection du PQ, le gouvernement central mettait sur pied le Groupe de travail sur l'unité canadienne (commission Pepin-Robarts, 1977-1979) pour proposer des solutions au problème de l'unité au pays. Il va sans dire que la création de cette commission était directement liée à l'élection d'un gouvernement indépendantiste au Québec dirigé par René Lévesque.

Alors que l'intention de Trudeau était de concevoir des moyens pour renforcer l'unité par une politique centralisatrice, les conclusions du rapport, rendues publiques en 1979 (peu de temps avant la tenue du premier référendum sur la souveraineté du Québec), se firent plus nuancées. Le rapport établit ses conclusions en acceptant l'idée du dualisme : « Les pouvoirs de l'État sont répartis entre deux ordres de gouvernement, à la fois souverains et associés sous une même constitution. Ce système répond à la présence des deux peuples fondateurs » (rapport Pepin-Robarts, 1979, p. 149). Ce constat sera mal reçu par les porte-parole du gouvernement central qui tabletera rapidement le rapport.

Le rapport de la Commission ajoute au dualisme culturel la prise en compte de la question des revendications autochtones de même que celles des francophones hors Québec et des anglophones au Québec, des minorités et des régions en vue de la rédaction d'une Constitution renouvelée. L'interprétation qui est donnée au concept de fédéralisme se rapproche d'une conception européenne, soit un fédéralisme qui repose sur la notion d'États associés. De plus, selon les commissaires, « l'attribution des compétences précises aux ordres de gouvernement devrait se faire [...] à partir d'une démarche fonctionnelle et méthodique » (1979, p. 95), ce qui répond en partie à la conception « efficace » et « rationnelle » du fédéralisme souhaitée par le CHQ à laquelle adhère Trudeau (1951). Ce n'est d'ailleurs pas sans rappeler les considérations de Mallory discutées plus haut.

On constate une certaine transformation du discours depuis l'époque de la commission Laurendeau-Dunton. Si dans le cas de cette dernière le dualisme constituait la pierre angulaire de toute réforme du fédéralisme, avec la commission Pepin-Robarts le dualisme et le régionalisme représentent les deux plus importants paliers. De plus, avec cette commission,

l'idée d'un fédéralisme unificateur refait surface par l'entremise du concept de fédéralisme asymétrique qui repose ici paradoxalement sur l'égalité des provinces. De même, il est proposé d'accorder le statut de société distincte à toute province en faisant la demande. Le premier ministre Trudeau reçut froidement les propositions du rapport ; seule la proposition discutant de la protection des droits individuels fut retenue. Trudeau exploita tout de même les travaux de la Commission pour faire miroiter aux Québécois une éventuelle réforme du fédéralisme inspirée des conclusions du rapport Pepin-Robarts ainsi que du livre beige, rédigé par Claude Ryan alors leader du Parti libéral du Québec (PLQ), qui proposait des avenues permettant de réformer en profondeur le fédéralisme afin d'éviter la séparation du Québec. La Commission s'est également penchée sur la protection des droits linguistiques. Les commissaires proposaient que les politiques linguistiques relèvent directement de la compétence des provinces :

Il existe à notre avis deux façons d'assurer, au niveau provincial, la protection des droits linguistiques des minorités. La première serait d'étendre la portée de l'article 133 à quelques-unes ou à toutes les autres provinces. La seconde serait d'écarter les garanties constitutionnelles et d'inviter les provinces à assurer par législation la protection de leurs minorités, en tenant compte de leur situation respective et avec l'espoir que se développe, entre les provinces, un consensus sur un dénominateur commun qui serait éventuellement inscrit dans la Constitution du pays. Après mûre réflexion, nous en sommes venus à la conclusion que cette deuxième façon s'avérera la plus sage, à long terme, et la plus susceptible de réussir. Elle comporte moins de risques d'affrontement, et serait plus conforme à l'esprit d'un système fédéral (rapport Pepin-Robarts, 1979, p. 56).

Or, cette autre mesure fut aussitôt rejetée par Trudeau qui y voyait une atteinte à sa vision pancanadienne du régime linguistique et qui s'objectait à ce que le Québec puisse exercer ce leadership au sein de son propre régime linguistique. Le rapport de la commission Pepin-Robarts percevait dans la tenue éminente d'un référendum sur la souveraineté au Québec une obligation rapide de résultat. À ce sujet, les commissaires soulignent que «le Québec est différent et devrait détenir les pouvoirs nécessaires à la préservation et au développement de son caractère distinct au sein d'un Canada viable. Toute solution politique qui ne répondrait pas à cette attente signifierait l'éclatement du Canada» (rapport Pepin-Robarts, 1979, p. 92).

Avec le recul que nous avons sur ces événements, la vision somme toute assez accommodante du fédéralisme que proposait le rapport Pepin-Robarts a été subséquemment rejetée par le gouvernement central qui, prenant acte des résultats du référendum de 1980 refusant dans une proportion de 60 % la souveraineté-association, y alla de mesures de plus en plus contraignantes à l'égard des revendications québécoises. L'interprétation donnée par Trudeau aux résultats du référendum fait fi de toute volonté de réforme constitutionnelle¹².

Au moment de la campagne référendaire de 1980, Trudeau laissa entendre que des changements favorables aux revendications québécoises allaient être proposés, poussant l'audace jusqu'à mettre en jeu les sièges gagnés par son parti au Québec, sans toutefois en avertir son caucus. Cette période se ferme sur une note décevante pour le Québec, car, en tant que communauté politique à laquelle les leaders politiques au Canada souhaitaient faire une place véritable

au milieu des années 1960, il se voyait imposer en 1982 une constitution sans le consentement de son gouvernement ou de sa population. C'est ainsi que les élites politiques à Ottawa faisaient comme si la notion d'égalité des peuples fondateurs n'avait plus aucune raison d'être. Le rapatriement de 1982 constitue un changement en profondeur de la façon de faire de la politique au Canada en ce qu'elle ne reconnaît pas le Québec comme une société distincte et qu'elle tourne le dos à son droit de veto historique. Cet événement débouchera sur une décennie éprouvante de rondes constitutionnelles et mènera en 1995 à la tenue d'un deuxième référendum portant sur la souveraineté partenariale entre le Québec et le CHQ.

4.3. Le nationalisme économique et la mise en échec du fédéralisme multinational : de 1982 à nos jours

Dans le sillon du «coup de force de 1982», selon l'expression consacrée, le gouvernement libéral conserva le pouvoir jusqu'en septembre 1984 à Ottawa. Au Québec, le PQ dirigé par René Lévesque a été réélu en 1981 avec une majorité accrue et conserva le pouvoir jusqu'en décembre 1985.

À la même période, le gouvernement fédéral, se sentant en position de force, en profita pour entreprendre des modifications en profondeur des institutions politiques et mettre sur pied la Commission sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (commission Macdonald) en 1982 dans le but de réduire les contraintes aux échanges commerciaux entre les provinces, tout en cherchant à consolider le marché canadien face aux entreprises américaines. Deux ans plus tard, les Québécois jetèrent massivement leur dévolu sur le Parti progressiste-conservateur (PPC) dirigé

12. Pour une analyse des répercussions de ce rapport, on peut consulter Jean-Pierre Wallot (2002).

par Brian Mulroney. Cela eut l'effet d'un baume en mettant fin pour plusieurs années au climat de tensions dans les relations intergouvernementales ayant caractérisé les années libérales sous Trudeau.

À la faveur d'un vent de changement, le PPC a été porté au pouvoir avec une très forte majorité en septembre 1984. Il proposa de réparer certains errements du gouvernement central en matière de constitution, de commerce international, de fiscalité et de relations fédérales-provinciales. Cela amena le gouvernement conservateur à soumettre plusieurs propositions à la délibération publique¹³.

C'est ainsi que sous le règne conservateur (1984-1993), les Canadiens ont eu droit à une période de délibérations publiques soutenues ; ce qui a permis de faire le point sur les grands enjeux constitutionnels au moment de discuter du projet d'entente du lac Meech (1987-1990) et de celui de Charlottetown (1992) ou des projets de libre-échange avec les États-Unis (1988) et celui avec les États-Unis et le Mexique en 1990.

4.3.1. *Les enjeux constitutionnels*

Les échecs constitutionnels que furent Meech et Charlottetown ont freiné le renouvellement du fédéralisme canadien. De même, l'impossibilité d'en arriver à une réforme négociée confirme l'existence d'un fossé grandissant entre le CHQ et le Québec, problème politique que l'on doit considérer plus de cinquante ans après la commission Laurendeau-Dunton comme n'ayant pas perdu de son sens.

Le gouvernement du Québec, sous le leadership de Robert Bourassa, n'est cependant pas en reste et il prend plusieurs initiatives,

dont celle de mettre sur pied la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (commission Bélanger-Campeau) au cours de l'été 1990 en réponse à l'échec du lac Meech. Tentant de réparer ce que plusieurs spécialistes du fédéralisme considèrent comme étant l'erreur politique de Trudeau (Russell, 1983 ; Smiley, 1983).

Mulroney s'engage à réintégrer le Québec à la Constitution canadienne¹⁴ en proposant le projet d'accord du lac Meech au Québec. Mulroney et sa formation politique étaient d'avis que les promesses faites par le camp du NON, au référendum de 1980, avaient été rapidement oubliées une fois le référendum perdu par les forces du OUI.

Le projet d'entente du lac Meech peut succinctement se résumer aux cinq conditions suivantes :

- la reconnaissance du Québec comme société distincte et patrie des francophones au sein de la dualité canadienne ;
- des garanties fermes pour la sauvegarde culturelle en élargissant les droits constitutionnels du Québec au chapitre du recrutement et de la sélection des immigrants ;
- l'obtention par le Québec d'un rôle important dans la nomination des trois juges de la Cour suprême spécialisés dans la tradition civiliste ;
- l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser dans les champs de compétence provinciale ;
- le rétablissement du droit de veto du Québec pour les projets constitutionnels à venir (Gagnon et Montcalm, 1992, p. 238).

Les années 1987-1990 seront pleines de rebondissements. Elles seront les témoins d'une dissociation lente et déterminante de quelques

13. Voir le chapitre de James P. Bickerton dans ce livre.

14. Il promettait durant la campagne électorale de 1984 de réintégrer le Québec dans le giron constitutionnel canadien dans l'honneur et l'enthousiasme, <<http://archives.radio-canada.ca/politique/national/clips/6428/>>.

provinces qui souhaiteront, à la faveur des élections provinciales au Manitoba, au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve, se dissocier du projet d'accord constitutionnel. Les principaux aspirants au poste de premier ministre provincial dans chacune de ces provinces s'opposeront tous à la notion de société distincte¹⁵ (qu'ils dénonceront comme étant un privilège accordé au Québec seul) à laquelle ils voudront substituer le principe d'égalité des provinces. L'échec de l'entente du lac Meech aura des conséquences majeures et contribuera à aliéner davantage les Québécois aux institutions canadiennes.

Au lendemain de cet échec constitutionnel, le gouvernement libéral de Robert Bourassa, de concert avec l'opposition officielle péquiste dirigée par Jacques Parizeau¹⁶, décida d'établir la commission Bélanger-Campeau à laquelle il donna le mandat « d'étudier et d'analyser toute question relative à l'accession du Québec à la pleine souveraineté », d'analyser une éventuelle offre du Canada en faveur d'un partenariat économique en cas de victoire de l'option souverainiste et « d'apprécier toute offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle faite au gouvernement du Québec par le gouvernement du Canada et de formuler, à cet égard, des recommandations à l'Assemblée nationale » (Gagnon et Latouche, 1991, p. 560-570). La Commission

considéra deux options : la première fut celle de la souveraineté et la deuxième celle d'une réforme en profondeur du fédéralisme.

Aucune de ces deux options ne se concrétisa sous le gouvernement de Bourassa qui fut finalement défait aux élections de 1994. De son côté, le gouvernement central n'était pas en reste et il proposa un nouveau partenariat en déposant le projet d'entente de Charlottetown en août 1992 ; ce projet contenait plusieurs clauses en vue de répondre aux nombreuses revendications exprimées par les divers gouvernements provinciaux et groupes de pression au cours des dernières années. Aussi la ronde Québec (soit l'accord du lac Meech mettant l'accent sur les demandes québécoises), enclenchée au moment de l'élection des conservateurs en 1984, avait-elle échoué de façon lamentable. La ronde Canada (soit l'accord de Charlottetown donnant la primauté aux questions d'unité) avait alors pris le dessus.

La tâche incombait au PQ de tenter un nouveau redressement en proposant aux Québécois un référendum sur la souveraineté-partenariat en 1995. Cette initiative se solda aussi par un échec même si les résultats furent extrêmement serrés (49,42 % pour le OUI, 50,58 % pour le NON). Ce nouvel échec fera en sorte que les acteurs politiques à Québec aurent de moins en moins tendance à prendre part à la vie politique au Canada dans son ensemble et s'investiront dans les débats de société ayant cours au sein même du Québec.

4.3.2. Les enjeux économiques (et sociaux)

La décennie 1980 est également marquée au Canada, tout comme sur la scène continentale, par l'expansion et la redéfinition des marchés. Le paradigme émergent du libre marché fait alors l'objet d'une promotion active de la part du milieu des affaires et du Parti conservateur sur

15. Il y a ici aussi une question de linguistique, car en français le terme distinct fait référence à une entité politique différente, alors qu'en anglais il renvoie à une entité politique supérieure, prééminente.

16. Rare moment d'entente entre les deux formations et les deux options politiques au Québec, celui où Jacques Parizeau traversa l'Assemblée nationale pour aller serrer la main de Robert Bourassa qui venait de déclarer à l'Assemblée nationale, à la suite de l'échec du lac Meech, que « [l]e Canada anglais doit comprendre de façon très claire que, quoi qu'on dise et quoi qu'on fasse, le Québec est, aujourd'hui et pour toujours, une société distincte, libre et capable d'assumer son destin et son développement ». À la même période, un sondage Léger Marketing révélait que 62 % des répondants étaient en faveur de l'indépendance du Québec.

la scène fédérale. Au Québec, toutes les formations politiques y adhèrent pour des raisons diverses. Le parti ministériel de Bourassa y voit une façon de faire progresser son libéralisme économique, alors que le Parti québécois voit dans le libre-échange avec les États-Unis la levée d'un obstacle majeur dans les débats qui font rage entre les souverainistes et les fédéralistes au sujet des atouts d'un Québec indépendant. En effet, l'existence d'un traité de libre-échange avec le continent américain minimiserait pour un Québec indépendant les représailles économiques du CHQ.

Ces débats sur l'intégration économique furent l'occasion pour le pouvoir central canadien d'exploiter la notion d'efficacité en vue de dégager l'État (central et provincial) de plusieurs de ses responsabilités. Contrairement aux débats antérieurs qui étaient perçus comme un jeu faisant des gagnants et des perdants, les débats entourant la question du libre-échange permettaient à l'État de se décharger de certaines obligations et d'insister sur la responsabilité individuelle. Le rapport de la commission Macdonald est venu inscrire un déplacement marqué vers le libre-échange économique, sans que soit discuté publiquement ce changement de paradigme gouvernemental (Bradford, 1999). En un siècle, la politique économique du Canada est ainsi passée d'une intégration Est-Ouest visant l'unification du marché canadien à une intégration Nord-Sud basée sur la déréglementation et l'intégration économique avec le marché nord-américain. Cette nouvelle reconfiguration des politiques économiques n'a pas été sans conséquence sur le fédéralisme canadien, puisqu'une part de plus en plus grande des activités humaines est dorénavant sujette à l'atteinte d'objectifs économiques. Étant donné que le gouvernement central peut faire usage de son pouvoir de dépenser, il est de plus en mesure

d'intervenir dans les domaines de compétence provinciale sans trop s'inquiéter.

En ce qui a trait à la vision québécoise portant sur ces mêmes enjeux économiques, elle a été avalisée dans le mandat donné en 1990 par le gouvernement du Québec à la commission Bélanger-Campeau. Dans ce mandat, le gouvernement mise tout autant que le gouvernement central sur le développement économique :

Considérant que les Québécoises et les Québécois sont libres d'assumer leur propre destin, de déterminer leur statut politique et d'assurer leur développement économique, social et culturel ;

[...]

Considérant que le Québec a reconnu la volonté des Québécoises et des Québécois d'assurer la qualité et le rayonnement de la langue française et d'en faire la langue de l'État et de la loi aussi bien que la langue normale et habituelle du travail, de l'enseignement, des communications, du commerce et des affaires ;

[...]

Considérant la maturité et la vigueur de l'économie du Québec et la volonté manifeste des Québécoises et de Québécois d'en assurer le développement et la croissance, en respectant à la fois les exigences de la mondialisation des marchés et celles de la justice sociale¹⁷.

Or, la crise fiscale des années 1980 et la mondialisation des marchés offrent l'occasion au gouvernement central d'inclure dans sa stratégie économique de nouveaux domaines d'intervention. Les enjeux relevant de la libéralisation des marchés et de la privatisation des services publics se présentaient à l'avant-scène politique ont, d'un côté, amené le gouvernement central à adopter une position favorable au retrait de l'État

.....

17. Le mandat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (cité dans Gagnon et Latouche, 1991, p. 387-388).

et, de l'autre, l'ont incité à poursuivre une politique économique misant sur l'uniformité des pratiques. Raymond Hudon (1986) a constaté le parti pris idéologique de la commission en faveur du libre marché. La majeure partie du rapport Macdonald insiste sur la diminution des interventions politiques, ce qui, par extension, signifie que les luttes politiques et les rapports de force doivent avant tout être soumis aux impératifs de l'économie de marché.

À la différence des États, qui sont géographiquement fixes et historiquement enracinés, l'économie de marché est hostile aux frontières nationales, elle crée constamment de nouveaux produits et elle va toujours de l'avant. Sa tendance naturelle est d'organiser et de répartir l'activité économique selon des critères indépendants de l'espace physique, et cette tendance est en contradiction avec l'immobilité des États et leur souci d'assurer la stabilité sociale de leurs citoyens (rapport Macdonald, 1985, vol. 1, p. 72).

C'est dans ce contexte que la commission Macdonald adhère, à compter de l'élection des conservateurs de Mulroney, au néolibéralisme et s'en remet donc aux « lois » du marché : « Nos propositions de nous ouvrir davantage à l'économie internationale et, plus particulièrement, de conclure un accord de libre-échange avec les États-Unis, traduisent notre préférence pour les lois du marché, par opposition à l'intervention de l'État, comme moyen de stimuler l'économie et la croissance » (rapport Macdonald, 1985, vol. 1, p. 72). L'efficacité se retrouve encore une fois au centre du discours et permet de légitimer et d'insister sur la perspective d'une plus grande unité pancanadienne : « Le libre-échange réduira nos divisions territoriales [...] Le sentiment national canadien et notre identité collective comme peuple sont enracinés dans plus d'un siècle d'histoire commune » (rapport Macdonald, 1985, vol. 1, p. 67).

La commission reconnaît toutefois l'existence d'une division des pouvoirs entre les ordres de gouvernement et affirme que la Constitution doit être respectée. Or, la commission reste silencieuse sur la tendance qui s'impose à l'intérieur de la fédération canadienne depuis plusieurs années, tendance favorisant la centralisation et l'absence de réponse satisfaisante aux revendications québécoises dans nombre de dossiers. La spécificité québécoise est d'ailleurs pensée, dans le rapport, comme étant « complémentaire » à l'ensemble canadien. Sous le couvert d'une réflexion portant sur l'économie, la commission marque un tournant en faisant d'Ottawa le maître d'œuvre du développement économique. On remarquera dans l'extrait suivant toute la prégnance du discours centralisateur où les rapports de force et leur configuration sont complètement évacués :

Notre performance économique dépend des bonnes relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Lorsque nous invoquons la nécessité de mieux gérer l'inévitable interdépendance des divers gouvernements, nous ne prétendons pas qu'une harmonie et une égalité parfaites devraient être les principaux objectifs du système fédéral. Les deux ordres de gouvernement sont des représentants légitimes d'intérêts et de préoccupations différents (rapport Macdonald, 1985, vol. 3, p. 11).

À l'époque, les enjeux liés à la montée du paradigme du libre marché ne sont pas tout à fait connus ou compris par plusieurs acteurs politiques. On associe alors fortement l'échange économique à la fois à une expression de la démocratie libérale et à une réponse aux conflits intergouvernementaux concernant la propriété et l'exploitation des ressources naturelles. Or, la montée en force du néolibéralisme a mené, comme on le sait aujourd'hui, à la privatisation partielle ou totale des services publics dans certains pays et à leur « rationalisation » dans d'autres États. L'« efficacité » économique et

la croissance deviennent plus que jamais les objectifs devant transcender tous les autres.

Selon l'objectif poursuivi dans le rapport Macdonald de diminuer les dépenses du gouvernement (et de limiter son intervention dans l'économie), le gouvernement central qui, sous la direction du premier ministre Jean Chrétien, arrivait déjà à contrôler au moins partiellement les dépenses publiques dans les programmes sociaux, via le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), réduisit considérablement le montant des transferts. Ces coupures révèlent dès lors l'influence déterminante que le gouvernement central peut exercer sur les budgets des gouvernements provinciaux et, conséquemment, sur leurs champs de compétence exclusive. Ces coupures provoquèrent une crise politique en accentuant le déséquilibre fiscal. Devant ce phénomène, le gouvernement québécois met sur pied, en 2001, la Commission sur le déséquilibre fiscal (commission Séguin), chargée d'enquêter sur ce problème. Même si le rapport repose sur une acceptation explicite du cadre constitutionnel imposé en 1982, il identifie de sérieux problèmes au chapitre de la gestion de la fiscalité.

La commission Séguin reproche au gouvernement central de contourner la structure fédérale du Canada de trois façons : « le déséquilibre entre les dépenses et l'accès aux sources de revenus, le caractère inadéquat des transferts intergouvernementaux effectués depuis le gouvernement fédéral vers les provinces et le "pouvoir fédéral de dépenser" » (rapport Séguin, 2002, p. VIII).

Ces trois problèmes indissociables se traduisent politiquement par une subordination des choix provinciaux aux choix budgétaires du gouvernement central. N'ayant pas les sources de revenus nécessaires pour remplir leurs propres responsabilités constitutionnelles, les provinces sont dès lors à la merci des transferts fédéraux,

à travers, par exemple, le TCSPS, qui impose certains choix aux provinces dans la mesure où c'est au gouvernement central que revient la décision d'arrêter les sommes qui seront versées aux provinces sur une base régulière. Ceci pose un problème quant au respect des principes mêmes du fédéralisme. En effet, le TCSPS

s'applique à des champs de compétence confiés aux provinces, et les conditions qui l'accompagnent, de même que les modalités selon lesquelles il est défini, limitent indéniablement l'autonomie décisionnelle et budgétaire des provinces dans ces champs de compétence. Les coupures effectuées au cours des dernières années par le gouvernement fédéral donnent à ces difficultés une dimension particulière (rapport Séguin, 2002, p. IX).

La fiscalité, conjuguée à la notion d'efficacité, représente ainsi un des moyens privilégiés par le gouvernement central pour exercer le contrôle sur les choix politiques, économiques et sociaux des États membres de la fédération. Alors que les besoins se font sentir dans les provinces, étant donné leurs champs de compétence en expansion constante (santé, éducation, etc.), les ressources du gouvernement central sont bien « supérieures à celles qui lui seraient nécessaires pour assumer ses propres compétences » (rapport Séguin, 2002, p. X). Prenant en compte ces constats, le rapport Séguin constate ce qui suit :

Le déséquilibre fiscal constitue donc bien un dysfonctionnement du système fédéral. Pour y mettre fin, des transformations d'envergure devraient être apportées aux relations financières intergouvernementales, au sein du Canada. Les transformations identifiées par la Commission permettent de dessiner ce que devrait être une fédération canadienne respectant davantage les principes du fédéralisme, à court comme à moyen terme (rapport Séguin, 2002, p. X).

La Commission recommande, entre autres mesures, l'abolition du TCSPS et son remplacement par une nouvelle répartition de l'«espace fiscal» (rapport Séguin, 2002, p. x) pour les provinces, ce qui permettrait d'accroître la prévisibilité du financement et supprimerait une ingérence qui ne respecte pas la division des champs de compétence entre les ordres de gouvernement. La Commission recommande également une amélioration du programme de péréquation et un meilleur encadrement du pouvoir de dépenser, ce qui revient paradoxalement à reconnaître institutionnellement ce pouvoir fédéral dénué d'assise constitutionnelle.

La commission Séguin constitue la réplique du gouvernement du Québec la plus étoffée des dernières années en réponse à la vision économique du gouvernement central, c'est-à-dire une politique budgétaire austère déterminant les choix des provinces dans leurs domaines de compétence, conjuguée à un déséquilibre important des ressources augmentant la dépendance des provinces à l'endroit du gouvernement central. La question des conséquences d'une libéralisation des marchés n'a pas fini d'occuper les spécialistes des régimes fédéraux alors que nous sommes entrés dans une phase plus comptable (que normative) du fédéralisme, qui a imprégnée autant la gouverne fédérale que provinciale.

5. LA QUESTION AUTOCHTONE : UN ENJEU NÉGLIGÉ DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

Aux réflexions des années 1990 et 2000 portant sur les questions constitutionnelles et économiques s'est ajouté l'enjeu de la place des peuples autochtones dans le régime fédéral canadien.

En effet, le paradigme du **binationalisme** et la thèse des «deux peuples fondateurs» ont

graduellement été remis en question au profit du paradigme du **multinationalisme** (Gagnon et Iacovino, 2007; Gagnon, 2008; Seymour et Laforest, 2011; Seymour et Gagnon, 2012). Nous pouvons en voir une manifestation en 1996 au moment de la publication du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (commission Erasmus-Dussault) ainsi que dans les travaux publiés en 2004 par le gouvernement du Québec dans *L'Approche commune*.

Précisons tout d'abord que la commission Erasmus-Dussault, établie en 1991 par le gouvernement central dans le sillon des événements d'Oka, s'est vu confier un mandat très large. Cette commission a contribué à élargir le débat sur le fédéralisme en y insérant la question autochtone, question qui a été négligée par les acteurs politiques à Ottawa de même que dans la plupart des capitales provinciales. Pas moins de seize questions ont été étudiées par la Commission, parmi lesquelles cinq concernent directement le statut politique des nations autochtones. Les autres questions concernent entre autres les défis culturels, économiques et sociaux des communautés, la situation des Métis et des «Indiens hors réserves»¹⁸.

Selon le rapport de la commission Erasmus-Dussault, les Autochtones ne cherchent qu'à récupérer la place qui leur revient de droit au sein de la fédération canadienne, soit celui d'un partenaire à part entière et égal face aux deux ordres de gouvernement. Si, dans le cadre des politiques colonisatrices, les peuples autochtones

n'ont pas eu la possibilité de participer à la création de l'union fédérale canadienne; ils cherchent actuellement à y trouver la place qui leur revient. Le but est d'en arriver, pour tous les habitants du Canada, à une concrétisation des principes sur

.....

18. Voir le chapitre de Nicolas Houde dans ce livre.

lesquels reposent la Constitution et les traités, c'est-à-dire à une société véritablement démocratique composée de peuples ayant librement choisi de se confédérer (commission Erasmus-Dussault, volume 1).

Le rapport de la commission invite la classe politique à renégocier les paramètres du fédéralisme afin de mieux refléter les besoins et les volontés des communautés en présence sur le territoire. Cet appel résonne particulièrement fort au Québec, là précisément où la thèse du **multinationalisme** prend une certaine ascendance dans les milieux universitaires.

Tout comme lors de la mise en place des commissions précédentes par le gouvernement central, le gouvernement du Québec ne voulait pas être en reste dans le dossier autochtone et il a lancé en 2004 sa propre commission afin d'adopter sa politique de reconnaissance des Premières Nations. L'objectif de cette approche à court terme était de régulariser les relations entre les trois communautés innues et le gouvernement québécois en leur garantissant des droits de pêche, de chasse, de piégeage et de cueillette sur le territoire de même que sur les ressources naturelles (participation à la gestion du territoire, planification de l'exploitation forestière). De plus, l'entente prévoit le développement d'une autonomie gouvernementale par l'adoption, par les communautés, de constitutions internes respectant les paramètres de l'entente. Enfin, l'entente pourrait servir de canevas pour les négociations à venir avec d'autres communautés autochtones en établissant un cadre de référence politique à la fois symbolique et cohérent.

Si l'entente ne fut finalement pas entérinée, elle n'en constitue pas moins la mise en place d'un discours prônant l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones de même que la reconnaissance de droits importants sur le territoire. On remarque aussi que, plutôt que

d'insister sur l'autonomie culturelle des communautés autochtones, l'entente opère un déplacement qualitatif vers la question de l'autonomie politique comme nouveau fondement à partir duquel fonder les négociations à venir.

POINTS CLÉS

- > La commission Rowell-Sirois légitime les visées centralisatrices d'Ottawa en vantant les bienfaits de politiques sociales uniformes, en situation de crise économique, qui justifient une plus grande flexibilité dans la division des pouvoirs.
- > La commission Tremblay, en réponse à la commission Rowell-Sirois, insiste sur l'autonomie fiscale (corollaire de l'autonomie politique), le respect strict des domaines de compétence provinciale et encourage la décentralisation en faisant usage du principe de la subsidiarité dans le but de veiller à la protection des communautés francophones.
- > La commission Laurendeau-Dunton devait répondre au problème de l'aliénation profonde du Québec et de la discrimination vécue par les francophones au sein de la fédération tout en identifiant des solutions à la crise de l'unité nationale au pays.
- > La commission Pepin-Robarts, créée par l'exécutif fédéral en réponse à l'élection du gouvernement péquiste, proposait comme solution au problème de l'unité du pays d'accepter l'idée du dualisme et conséquemment de revenir à un respect plus grand de la souveraineté de chaque ordre de gouvernement dans ses champs de compétences exclusives.
- > Après l'échec du lac Meech, la commission Bélanger-Campeau est mise en place par le gouvernement du Québec pour explorer deux pistes de solution, soit l'accession à la souveraineté et une réforme en profondeur du fédéralisme.

- > La commission Macdonald, au nom de l'efficacité, défendait un retrait de l'État et la libéralisation de l'économie, ce qui a pour conséquence que les luttes politiques doivent avant tout être soumises aux impératifs de l'économie de marché plutôt qu'aux principes fédéraux.
- > Le retrait de l'État fédéral se transpose dans une diminution des transferts de fonds aux provinces accentuant le déséquilibre fiscal, en réponse à quoi le gouvernement québécois met sur pied la commission Séguin qui dénoncera la subordination des choix provinciaux aux choix budgétaires du gouvernement central.

CONCLUSION

Nous retrouvons dans plusieurs textes l'hypothèse voulant que le Canada soit une fédération décentralisée et asymétrique (Simeon et Papillon, 2006, p. 92-122). L'examen que nous avons fait des relations fédérales-provinciales au Canada suggère plutôt une lecture d'une autre nature et établit que, bien que les États membres aient des pouvoirs importants, ces derniers sont limités par le pouvoir fédéral de dépenser. Nous remarquons également, au terme de cet exercice, que la dimension « flexible » du fédéralisme canadien permet à certains acteurs de la scène politique de s'approprier les institutions politiques afin de mettre l'accent sur une vision de l'efficacité qui n'est pas nécessairement partagée par tous les États membres.

Plus généralement et en ce sens, nous avons fait le constat de l'existence de deux traditions du fédéralisme canadien. La vision dominante peut être présentée sous l'angle territorial et tend à proposer un traitement identique pour chacune des provinces canadiennes, et ce, sans égard aux

besoins culturels et communautaires spécifiques des nations donnant à la fédération sa pleine mesure (Gagnon, 2008). La vision préférée au Québec et auprès des nations autochtones (Ladner, 2003) est celle qui adopte le fédéralisme multinational comme régime pouvant le plus adéquatement intégrer, avec justice et égalité, la diversité nationale. La notion d'habilitation politique prend ici tout son sens alors que celle d'une décentralisation sous l'impulsion de l'autorité centrale apparaît plus problématique eu égard à l'instauration d'un idéal fédéral.

Nous avons accordé beaucoup d'importance à la place du Québec au sein de la fédération canadienne au détriment des autres provinces. Il va de soi que les autres provinces sont évidemment partie prenante du débat sur les enjeux constitutionnels. Cependant, l'histoire du Canada montre que les principaux conflits mettent en opposition le Québec et le Canada. Cette histoire montre aussi que, particulièrement au cours de la deuxième moitié du xx^e siècle, les principaux défis posés au régime canadien concernent d'abord et avant tout le Québec et les nations autochtones.

Pour une portion importante des spécialistes sur le fédéralisme canadien, il importe aujourd'hui de trouver un meilleur équilibre entre les stratégies d'endiguement et celles de contentement (Dion, 1997). D'un côté l'« endiguement » fait référence à la stratégie qui consiste à limiter le degré d'autonomie d'un État membre afin de contraindre, par le fait même, sa soif toujours plus grande d'autonomie. L'autre stratégie, celle du « contentement », consiste plutôt à accorder un certain degré d'autonomie nécessaire pour ne pas déboucher sur des revendications plus importantes de la part des États membres constituant une fédération. Pour ces auteurs, il s'agit de trouver l'équilibre assez « raisonnable » entre ces stratégies sans en préciser les tenants et les aboutissants. L'équilibre recherché doit

aussi, selon ces stratégies, être déterminé par l'objectif de l'unité nationale. Par exemple, les Pères fondateurs auraient établi en 1867 un régime « fédéral » afin de « contenter » les deux grandes communautés linguistiques évoluant sur leur territoire respectif, tout en endiguant la décentralisation au profit du gouvernement central. L'alternative entre contentement et endiguement, au regard des visions concurrentes du fédéralisme canadien que nous avons

cherché à mettre en lumière, ne permet pas d'envisager la formule fédérale comme participant à la poursuite d'un projet canadien respectueux de ses différences et du partage consenti des pouvoirs. Il y a donc lieu d'interroger la conception du régime fédéral devant présider aux relations entre communautés politiques canadiennes si on veut comprendre la nature réelle du fédéralisme canadien.

QUESTIONS

1. En vous basant sur le texte, définissez le fédéralisme. Le Canada peut-il être considéré comme une fédération à part entière ?
2. Expliquez le rôle du Comité judiciaire du Conseil privé de Londres et ses répercussions sur le fédéralisme canadien.
3. Nommez et expliquez brièvement les différentes conceptions du fédéralisme avancées par James Mallory.
4. Quels sont les facteurs qui ont contribué à la centralisation des pouvoirs dans la fédération canadienne ?
5. Décrire les deux conceptions dominantes du fédéralisme canadien, soit celle du Québec et celle du Canada anglais.
6. Expliquez le pouvoir de dépenser et ses conséquences sur le fédéralisme.
7. Quelle commission d'enquête a justifié le virage néolibéral du paradigme gouvernemental au Canada ? Quel a été son effet sur les relations intergouvernementales ?
8. Quelle commission d'enquête a cherché à justifier la centralisation des pouvoirs dans la fédération ? Quels étaient ses arguments ? Quelle a été la réponse du Québec ?
9. Que visait l'accord du lac Meech ? Comment le Québec a-t-il réagi à son échec ?

LECTURES SUGGÉRÉES

- Chevrier, M. (2007). « Federalism in Canada: A world of competing definitions and views », dans S. Tierney (dir.), *Multiculturalism and the Canadian Constitution*, Vancouver, University of British Columbia Press, p. 108-126.
- Lajoie, A. (2006). « Le fédéralisme au Canada: provinces et minorités, même combat », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain: fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 183-209.
- Mallory, J. (1971). « The five faces of federalism », dans P. Meekison (dir.), *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 2^e éd., Toronto, Methuen, p. 55-65.
- Paquin, S. (1999). *L'invention d'un mythe: le pacte entre deux peuples fondateurs*, Montréal, VLB.
- Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme* – Rapport Laurendeau-Dunton (1967). Volume 1, Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels* – Rapport Tremblay (1956). Volume 2, Québec, Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels.
- Rapport de la Commission royale des relations entre le dominion et les provinces* – Rapport Rowell-Sirois (1940). Volumes 1 et 2, Ottawa, Imprimeur du Roi.
- Rapport préliminaire de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme* – Rapport Laurendeau-Dunton (1965). *La crise canadienne*, Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- Rocher, F. et B. Pelletier (dir.) (2013). *Le nouvel ordre constitutionnel canadien: du rapatriement de 1982 à nos jours*, Québec, Presses de l'Université du Québec, collection *Politeia*.
-

GLOSSAIRE

BICULTURALISME: Le biculturalisme fait référence à l'existence de deux cultures nationales au sein d'un seul pays. La notion peut également être caractérisée par une dimension normative en ce qu'elle suppose le respect politique de ces deux cultures.

BILINGUISME INSTITUTIONNEL: Ensemble des dispositions législatives faisant référence à l'utilisation des deux langues officielles dans l'administration publique. Le modèle canadien de bilinguisme institutionnel favorise le bilinguisme des fonctionnaires plutôt que l'utilisation de la langue selon le lieu de travail ou encore selon le service.

BINATIONALISME – MULTINATIONALISME: Le binationalisme fait référence à la conception de la fédération comme étant composée de deux nations – ou deux peuples fondateurs –, alors que le multinationalisme fait référence à la conception de la fédération comme étant composée d'au moins trois nations. Le multinationalisme est souvent évoqué pour inclure aux projets de redéfinition de l'entente fédérale les peuples autochtones.

DÉCONCENTRATION: Suppose une décentralisation des pouvoirs à certaines autorités locales qui demeurent cependant soumises à l'autorité centrale. On fait référence aussi parfois à la déconcentration comme étant une décentralisation administrative.

DUALITÉ LINGUISTIQUE : D'une part, la dualité linguistique fait référence à une réalité sociologique canadienne, soit celle de la coexistence de deux langues officielles au sein d'un même pays. D'autre part, la dualité linguistique renvoie à une perspective normative selon laquelle les deux langues officielles doivent être mises sur un pied d'égalité.

FÉDÉRALISME : Théorie énonçant les principes devant régir le fonctionnement d'une fédération, tels que les principes devant présider au partage des compétences, aux relations entre ordres de gouvernement, à la définition de l'autonomie des États membres de la fédération et à la participation de ces États au gouvernement central. Dans le cas canadien, l'utilisation du terme « fédéralisme » fait également référence au régime politique canadien et peut être caractérisé par des épithètes telles que « asymétrique », « coopératif », « dualiste », « multinational », « unitaire ».

FÉDÉRATION : Ensemble d'un minimum de deux États qui mettent en commun et d'un commun accord un ensemble de pouvoirs relevant d'une autorité centrale. Les États membres de la fédération conservent l'entière souveraineté dans leur domaine de compétence. La fédération suppose l'existence de plus d'un ordre de gouvernement, une

formule de partage des pouvoirs et d'intérêts partagés par les États membres.

HABILITATION POLITIQUE : Le fait d'accorder à une entité qui en est dépourvue des capacités à exercer des pouvoirs. L'habilitation politique suppose que l'entité en question sera pourvue d'un pouvoir d'initiative qui lui sera reconnu.

KEYNÉSIANISME – POLITIQUE SOCIALE : Le keynésianisme fait référence à un ensemble de politiques sociales se réclamant des théories de John Maynard Keynes et favorisant un certain interventionnisme étatique et un activisme en matière de politiques sociales entre autres.

PÉRÉQUATION : Modèle de redistribution des revenus de l'État central ou des États membres vers d'autres États membres en vue de favoriser, en principe, une certaine égalité entre les États membres de la fédération. Le programme de péréquation canadien a cependant fait l'objet de maintes reprises de critiques en raison de son caractère politisé et arbitraire.

POUVOIR DE DÉPENSER : Le « pouvoir de dépenser » constitue l'un des pouvoirs exercés par le gouvernement central canadien sans que ce pouvoir ait été reconnu constitutionnellement.

BIBLIOGRAPHIE

Angers, F.-A. et al. (1960). *Essai sur la centralisation : analyse des principes et perspectives canadiennes*, Montréal, Les Presses de l'École des Hautes Études commerciales et les Éditions de la Librairie Beauchemin.

Arès, R. (1967). *Dossier sur le pacte confédératif de 1867 : Confédération – pacte ou loi*, Montréal, Bellarmin.

- Bickerton, J. P., S. Brooks et A.-G. Gagnon (dir.) (2003). *Six penseurs en quête de liberté, d'égalité et de communauté: Grant, Innis, Laurendeau, Rioux, Taylor et Trudeau*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Bradford, N. (1999). « Innovation by commission: Policy paradigms and the Canadian Political system », dans J. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, 3^e éd., Toronto, University of Toronto Press, p. 541-564.
- Cairns, A.C. (1971). « The judicial committee and its critics », *Revue canadienne de science politique*, vol. 4, n° 3, p. 301-345.
- Chevrier, M. (2007). « Federalism in Canada: A world of competing definitions and views », dans S. Tierney (dir.), *Multiculturalism and the Canadian Constitution*, Vancouver, University of British Columbia Press, p. 108-126.
- Cloutier, É., J.H. Guay et D. Latouche (1992). *Le virage: l'évolution de l'opinion publique au Québec depuis 1960 ou comment le Québec est devenu souverainiste*, Montréal, Québec Amérique.
- Commission Séguin sur le déséquilibre fiscal (2002). *Le « pouvoir fédéral de dépenser »*, Rapport, Annexe 2, Québec, Bibliothèque nationale du Québec.
- Dion, S. (1997). « Belgique et Canada: une comparaison de leurs chances de survie », dans S. 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, p. 131-159.
- Fournier, P. (1990). *Autopsie du Lac Meech. La souveraineté est-elle inévitable?*, Ville Saint-Laurent, VLB.
- Gagnon, A.-G. (2008). *La raison du plus fort: plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Montréal, Québec Amérique, coll. « Débats ».
- Gagnon, A.-G. (2011). *L'Âge des incertitudes: essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Gagnon, A.-G. et X. Dionne (2009). « Historiographies et fédéralisme au Canada », *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, vol. 9, p. 10-50.
- Gagnon, A.-G. et R. Iacovino (2007). *De la nation à la multinational: les rapports Québec-Canada*, Montréal, Boréal.
- Gagnon, A.-G. et D. Latouche (1991). *Allaire, Bélanger, Campeau et les autres. Les Québécois s'interrogent sur leur avenir*, Montréal, Québec Amérique.
- Gagnon, A.-G. et M.B. Montcalm (1982). « Economic peripheralization and Quebec unrest », *Revue d'études canadiennes*, vol. 17, n° 2, p. 32-43.
- Gagnon, A.-G. et M.B. Montcalm (1992). *Québec: au-delà de la Révolution tranquille*, Montréal, VLB.
- Gagnon, A.-G. et R. Simeon (2010). « Canada », dans L. Moreno et C. Colino (dir.), *Diversity and Unity in Federal Countries*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 109-138.
- Horn, M. (1980). *The League for Social Reconstruction: Intellectual Origins of the Democratic Left in Canada 1930-1942*, Toronto, University of Toronto Press.
- Hudon, R. (1986). « La commission Macdonald: principes et préceptes », *Politique*, vol. 9, p. 11-45.
- Karmis, D. (2006). « Les multiples voix de la tradition fédérale et la tourmente du fédéralisme canadien », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain: fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 63-91.
- Lacoursière, J., J. Provencher et D. Vaugeois (2001). *Canada-Québec: synthèse historique, 1534-2000*, Québec, Septentrion.
- Ladner, K. (2003). « Treaty federalism: An indigeneous vision of Canadian federalism », dans F. Rocher et M. Smith (dir.), *New Trends in Canadian Federalism*, 2^e éd., Peterborough, Broadview Press, p. 167-196.
- Laforest, G. (2010). « The meaning of federalism in Quebec », *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, vol. 11, p. 10-53.
- Lajoie, A. (2006). « Le fédéralisme au Canada: provinces et minorités, même combat », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain: fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 183-209.
- Mallory, J. (1954). *Social Credit and the Federal Power in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Mallory, J. (1971). « The five faces of federalism », dans P. Meekison (dir.), *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 2^e éd., Toronto, Methuen, p. 55-65.

- Owram, D. (1986). *The Government Generation. Canadian Intellectuals and the State, 1900-1945*, Toronto, University of Toronto Press.
- Paquin, S. (1999). *L'invention d'un mythe. Le pacte entre deux peuples fondateurs*, Montréal, VLB.
- Rapport de la Commission de l'unité canadienne Se retrouver : Observations et recommandations – Rapport Pepin-Robarts* (1979). Volume 1, Ottawa, Éditeur officiel.
- Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme – Rapport Laurendeau-Dunton* (1967). Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels – Rapport Tremblay* (1956a). Volume 2, Québec, Éditeur officiel.
- Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces – Rapport Rowell-Sirois* (1940a). Volume 1, Ottawa, Éditeur officiel.
- Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces – Rapport Rowell-Sirois* (1940b). Volume 2, Ottawa, Éditeur officiel.
- Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones – Commission Erasmus-Dussault* (1996). Volume 1 – *Un passé, un avenir*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services, <<http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071125231248/> http://www.aicn-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sg1_f.html#o2.
- Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada – Rapport Macdonald* (1985). Volume I, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada.
- Rapport de la Commission sur le déséquilibre fiscal – Rapport Séguin* (2002). *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec.
- Rapport préliminaire de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme – Rapport Laurendeau-Dunton* (1965). *La crise canadienne*, Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- Rémillard, G. (1980) *Le fédéralisme canadien : éléments constitutionnels de formation et d'évolution*, Montréal, Québec Amérique.
- Robertson, G. (1985). « Le conflit fédéral-provincial au Canada : raisons et solutions », *Les Cahiers de droit*, vol. 26, n° 1, p. 57-67.
- Rocher, F. (2006). « La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 93-146.
- Rocher, F. et M. Smith (2003). « The four dimensions of Canadian federalism », dans F. Rocher et M. Smith (dir.), *New Trends in Canadian Federalism*, 2^e éd., Peterborough, Broadview Press, p. 21-44.
- Russell, P.H. (2003). « Bold statecraft, questionable jurisprudence », dans K. Banting et R. Simeon (dir.), *And No One Cheered : Federalism, Democracy and the Constitution*, Toronto, Methuen, p. 210-238.
- Russell, P.H. (2004). *Constitutional Odyssey*, 3^e éd., Toronto, University of Toronto Press.
- Saint-Germain, M. (1973). *Une économie à libérer. Le Québec analysé dans ses structures économiques*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Seymour, M. et A.-G. Gagnon (2012). *Multinational Federalism : Problems and Prospects*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Seymour, M. et G. Laforest (dir.) (2011). *Le fédéralisme multinational – Un modèle viable ?*, Bruxelles, Peter Lang, coll. « Diversitas ».
- Simeon, R. et M. Papillon (2006). « Canada », dans A. Majeed, R.L. Watts et D.M. Brown (dir.), *A Global Dialogue on Federalism. Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, vol. 2, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 92-122.
- Simeon, R. et I. Robinson (2009). « The dynamics of Canadian federalism », dans J. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, 5^e éd., Toronto, University of Toronto Press, p. 155-178.
- Simeon, R. et L. Turgeon (2006). « Federalism, nationalism and regionalism in Canada », *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, vol. 3, p. 11-39.
- Smiley, D.V. (dir.) (1963). *The Rowell Sirois Report*, Livre I, Toronto, McClelland and Stewart Limited.

- Smiley, D.V. (1983). « A dangerous deed : The Constitution Act, 1982 », dans K. Banting et R. Simeon (dir.), *And No One Cheered: Federalism, Democracy and the Constitution*, Toronto, Methuen, p. 133-153.
- Smith, J. (2002). « Informal constitutional development : Change by other means », dans H. Bakvis et G. Skogstad (dir.), *Canadian Federalism : Performance, Effectiveness and Legitimacy*, Toronto, Oxford University Press, p. 40-58.
- Smith, J. (2004). *Federalism*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Trudeau, P.E. (1951). « Politique fonctionnelle II », *Cité libre*, vol. 2, p. 24-29.
- Trudeau, P.E. (1967). *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, HMM.
- Trudeau, P.E. (1969). *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien*, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- Tully, J. (1999). *Une étrange multiplicité : le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Turgeon, L. et A.-G. Gagnon (2013). « The representation of ethnic and linguistic groups in the federal civil service in Belgium and Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 56, n° 4, p. 565-583.
- Wallot, J.-P. (dir.) (2002). *Le débat qui n'a pas eu lieu. La commission Pepin-Robarts, quelque vingt ans après*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- Wheare, K.C. (1964). *Federal Government*, 4^e éd., New York, Oxford University Press.

CHAPITRE 14

LA PROTECTION CONSTITUTIONNELLE ET « QUASI CONSTITUTIONNELLE » DES DROITS DE LA PERSONNE AU QUÉBEC

José Woehrling

L'objet de ce chapitre est de présenter le régime juridique de protection des droits de la personne découlant principalement de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹ (la Charte canadienne) et de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec² (la Charte québécoise), en examinant et en comparant les deux chartes du point de vue de leur contenu, de leur domaine d'application, de leur statut juridique et des mécanismes de leur mise en œuvre. La Charte canadienne et la Charte québécoise

sont les deux plus importants instruments de protection des droits et libertés en vigueur sur le territoire québécois, mais ce ne sont pas les seuls. Deux lois fédérales, la *Déclaration canadienne des droits*³ et la *Loi canadienne sur les droits de la personne*⁴, s'y appliquent également. Étant donné leur importance moindre et les contraintes d'espace imposées à ce chapitre, elles ne seront examinées que sommairement.

Avant de commencer l'examen des divers instruments de protection des droits qui

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* est la partie I (art. 1 à 34) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, 1982, R.-U., c. 11; L.R.C. 1985, app. II, n° 44.
2. *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12.

3. *Déclaration canadienne des droits*, 8-9 Eliz. II, c. 44; L.R.C. 1985, App. III.
4. *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-1977, c. 33; L.R.C. 1985, c. H-6.

s'appliquent au Québec, il convient de rappeler le contexte historique et politique de leur adoption.

1. LE CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE DE L'ADOPTION DES INSTRUMENTS DE PROTECTION DES DROITS

1.1. L'absence d'un instrument de protection des droits dans la *Loi constitutionnelle de 1867*

Désignée à l'origine comme l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867* (*British North America Act, 1867*), la *Loi constitutionnelle de 1867*⁵ présentait deux importantes lacunes, car elle ne contenait ni déclaration ou charte des droits ni procédure permettant aux seuls pouvoirs publics canadiens de la modifier entièrement. L'absence d'une déclaration des droits s'explique par la volonté des rédacteurs de la Constitution de 1867 de s'inspirer du modèle constitutionnel britannique, lui-même fondé sur les principes de la **souveraineté du Parlement**⁶ et de la **primauté du droit**. Dans la mesure où le Parlement est souverain, il peut tout faire par loi ordinaire, y compris modifier la Constitution, qui ne saurait donc se voir reconnaître de primauté sur les lois ordinaires. Or, la protection constitutionnelle des droits suppose que les tribunaux puissent invalider une loi incompatible avec les dispositions de la Constitution, en particulier celles relatives aux droits et libertés. Quant au principe de la primauté du droit, il signifie notamment, dans

sa formulation britannique traditionnelle, que la protection des droits et libertés résulte des lois ordinaires et des règles de *common law*, plutôt que de leur « enchaînement » dans une Constitution suprême. En décidant de ne pas inclure un *Bill of rights* inspiré du modèle américain dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, les Pères de la Confédération choisissaient donc de laisser intacte la souveraineté du Parlement fédéral et des législatures provinciales dans leurs domaines respectifs de compétence. C'est pourquoi, jusqu'en 1982, le contrôle de constitutionnalité exercé par les **tribunaux** canadiens ne portait pour l'essentiel que sur le respect, par le législateur fédéral et les législateurs des provinces, des dispositions constitutionnelles partageant les pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement.

Cependant, les clivages linguistiques et confessionnels existant dans la société canadienne à cette époque ont empêché les rédacteurs de la Constitution de 1867 d'adopter entièrement le modèle britannique. La prudence commandait aux Pères fondateurs de faire appel aux tribunaux pour protéger les droits des minorités linguistiques et religieuses. C'est pourquoi certaines garanties ont été constitutionnalisées en faveur de ces groupes dans les articles 93 et 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui constituent donc une sorte de « Charte des minorités », dont la portée est cependant limitée. L'article 133 institue un certain bilinguisme officiel en matière parlementaire, législative et judiciaire, au double niveau de l'État québécois et de l'État central canadien. Il permet, d'une part, que l'anglais et le français soient utilisés à volonté dans les chambres du Parlement du Canada et à la législature du Québec ainsi que dans la procédure écrite et orale devant les tribunaux fédéraux et ceux du Québec. Il impose, d'autre part, l'usage obligatoire de ces deux langues pour la rédaction de certains documents parlementaires

5. *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., R.-U., c. 3; L.R.C. 1985, app. II, n° 5.

6. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

ainsi que pour l'impression et la publication des lois fédérales et québécoises⁷. L'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* contient quant à lui des dispositions destinées à protéger certains droits confessionnels en matière scolaire. Tout en attribuant aux provinces la compétence de légiférer dans le domaine de l'éducation, il leur interdit de diminuer les droits ou privilèges qui existaient en 1867 relativement aux écoles confessionnelles catholiques et protestantes (des dispositions similaires ont été par la suite rendues applicables aux autres provinces au fur et à mesure qu'elles ont été créées)⁸.

Si la Constitution de 1867 contenait donc certaines catégories de droits véritablement constitutionnalisés, on n'y trouvait par contre nulle garantie des autres droits et libertés qui sont habituellement reconnus dans les textes constitutionnels, comme le droit à l'égalité, les droits politiques, les droits judiciaires ou les libertés fondamentales. Il faudra attendre l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982* pour qu'un véritable instrument de protection des droits et libertés soit ajouté à la Constitution du Canada avec la *Charte canadienne des droits et libertés*.

POINTS CLÉS

-
7. L'asymétrie de l'article 133, qui s'applique au Québec, mais pas aux trois autres provinces créées en 1867, s'explique par le rapport de force entre les deux peuples fondateurs : les Canadiens anglais, majoritaires à l'échelle du Canada, se trouvaient en position de forcer le Québec à consentir certains droits à sa minorité anglophone ; les Canadiens français, minoritaires dans l'Amérique du Nord britannique tout entière, n'ont pas réussi à obtenir les mêmes garanties en faveur des minorités francophones établies en dehors du Québec. Parmi les provinces admises dans la fédération après 1867, celles où les anglophones étaient majoritaires ne furent pas davantage assujetties à des dispositions constitutionnalisées sur le bilinguisme officiel. Seul le Manitoba, créé en 1870, dont la population était composée à l'époque approximativement pour moitié de francophones et pour moitié d'anglophones, se vit imposer des obligations équivalentes à celles de l'article 133. Cependant, en 1890, il cessa de se conformer à ses obligations constitutionnelles jusqu'à ce qu'il se fasse rappeler à l'ordre par la Cour suprême en 1985, qui l'obligea à traduire toutes ses lois en français. Enfin, en 1982, lors de l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le Nouveau-Brunswick accepta de se lier à des obligations similaires à celles de l'article 133, contenues dans les articles 16 à 20 de la Charte. À l'heure actuelle, trois des dix provinces sont donc assujetties à des obligations constitutionnelles en matière de bilinguisme officiel. Par ailleurs, l'article 23 de la Charte canadienne, applicable à toutes les provinces, garantit aux minorités francophones hors Québec et à la minorité anglophone du Québec le droit à l'enseignement dans leur langue.
 8. Les protections confessionnelles de l'article 93 ont été rendues inapplicables au Québec en 1997 par une modification constitutionnelle adoptée par l'Assemblée législative du Québec et les deux chambres du Parlement fédéral en vertu de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (modification dite « bilatérale », car nécessitant uniquement l'accord des autorités fédérales et de celles de la province concernée). Cette modification

- > Le régime de protection des droits et libertés en vigueur au Québec résulte de l'application de quatre instruments juridiques, dont les deux principaux sont la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui fait partie de la Constitution du Canada, et la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, contenue dans une loi modifiable par le processus législatif ordinaire, qui se voit néanmoins reconnaître une nature « quasi constitutionnelle ». Deux lois fédérales relatives aux droits de la personne s'y appliquent également, mais ont une importance moindre : la *Déclaration canadienne des droits* et la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.
- > Au moment de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le désir des rédacteurs de s'inspirer du modèle britannique de souveraineté du Parlement, dans lequel le pouvoir décisionnel ultime sur les choix de société

.....
constitutionnelle a permis la « déconfessionnalisation » du système scolaire québécois et sa restructuration sur la base de commissions scolaires linguistiques, francophones et anglophones.

revient aux élus de la population plutôt qu'aux tribunaux, les a amenés à ne pas inscrire de Charte des droits dans la Constitution, sauf pour ce qui est de la protection de certaines garanties minoritaires en matière linguistique et religieuse.

1.2. La mise en place des divers instruments de protection des droits dans la deuxième moitié du xx^e siècle

Dans la deuxième moitié du xx^e siècle, les pressions en faveur de l'adoption d'un instrument constitutionnel de protection des droits de l'homme sont progressivement devenues plus fortes au Canada⁹, mais il existait encore d'importants obstacles à une telle réforme. En effet, de nombreux politiciens et juristes étaient toujours imprégnés de l'idéal politique et constitutionnel britannique de souveraineté du Parlement et donc réticents à confier aux tribunaux le pouvoir de censurer la volonté des élus de la population sur le fondement d'un instrument constitutionnel de droits et de libertés exprimés de façon forcément vague et abstraite. En effet, l'application d'un tel instrument par le pouvoir judiciaire a inévitablement pour effet de transférer entre les mains de celui-ci un certain nombre de décisions relevant traditionnellement du pouvoir politique et portant sur la conciliation des droits individuels et de l'intérêt collectif. Par contre, le principe de souveraineté du Parlement, qui exclut le pouvoir des tribunaux de contrôler la constitutionnalité

des lois, répond à une conception de la démocratie libérale qui accorde la prééminence au principe majoritaire, au suffrage populaire et à la représentativité. Il repose sur la conviction que le Parlement élu par la population doit être l'arbitre ultime des droits individuels et de l'intérêt général. Il faut cependant ajouter que dans un système parlementaire comme celui du Royaume-Uni et du Canada (et du Québec au niveau provincial), où les gouvernements sont habituellement majoritaires et exercent une forte discipline de parti, la souveraineté du Parlement devient en fait celle de l'exécutif. C'est pourquoi ce modèle a été progressivement remis en cause. En outre, à l'époque contemporaine, l'inscription des droits et libertés dans un instrument constitutionnel appliqué par les tribunaux par l'entremise du contrôle de constitutionnalité est considérée comme incontournable dans une démocratie libérale (c'est aujourd'hui une condition d'admission d'un pays au Conseil de l'Europe et dans l'Union européenne).

Par ailleurs, l'adoption d'une Charte constitutionnelle des droits exigeait des modifications à la Constitution qui, à cause de l'absence d'une procédure complète de modification constitutionnelle purement canadienne, ne pouvaient être formellement adoptées que par le Parlement britannique, à la demande des autorités canadiennes. Or, il existait à cette époque un désaccord entre les autorités fédérales et les provinces sur le degré de consentement provincial nécessaire pour obtenir l'intervention des autorités britanniques. En outre, jusqu'au début des années 1980, on observait au Canada anglais une sorte de conviction voulant qu'aucune réforme importante de la Constitution n'ait lieu sans l'accord du Québec, celui-ci réclamant depuis fort longtemps une augmentation de ses pouvoirs et de son autonomie à l'intérieur de la fédération canadienne, ainsi qu'une reconnaissance de son caractère national distinct. Cependant,

9. Notamment à la suite des atteintes aux droits des Canadiens d'origine italienne, japonaise et allemande, internés dans des camps durant la Seconde Guerre mondiale (MacLennan, 2003).

le Canada anglais n'était pas véritablement disposé à accorder au Québec le supplément d'autonomie ou la reconnaissance que celui-ci réclamait. Par conséquent, la controverse sur les règles à suivre pour obtenir la modification de la Constitution par le Parlement britannique et l'impasse des discussions constitutionnelles sur la place du Québec au sein du Canada ont contribué à bloquer pendant une quarantaine d'années l'adoption d'un instrument constitutionnel de protection des droits et libertés.

À partir du moment où il est devenu manifeste que l'adoption d'un instrument constitutionnel risquait de se faire attendre encore un certain temps, les autorités fédérales et les dix provinces, ainsi que les trois territoires, ont progressivement adopté, dans leurs domaines respectifs de compétences, des instruments législatifs destinés à protéger certains droits et libertés.

2. LE PARTAGE DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE DROITS ET DE LIBERTÉS

Au Canada, on considère de façon générale que les droits et libertés de la personne ne constituent pas véritablement un domaine de compétence qui pourrait être attribué à un ordre de gouvernement de préférence à un autre, mais qu'il s'agit plutôt d'une « façon » pour le fédéral et les provinces d'exercer leurs compétences, soit pour protéger les droits et libertés, soit pour les aménager, soit enfin pour les limiter. Ainsi, tant le Parlement fédéral que les provinces peuvent évidemment légiférer sur leur propre processus électoral et, par conséquent, adopter des dispositions pour garantir le droit de vote ou pour le restreindre à certaines catégories de personnes (comme celles ayant atteint la majorité électorale et possédant la nationalité). De même, le

Parlement fédéral est compétent pour adopter des mesures destinées à protéger les individus contre les mesures discriminatoires des organes étatiques fédéraux, et les législatures provinciales peuvent en faire autant à l'égard des organes étatiques provinciaux. Dans la mesure où le Parlement fédéral est compétent sur le droit pénal et la procédure pénale, c'est lui qui devra légiférer pour protéger les droits des accusés en matière pénale ; les provinces compétentes en matière d'éducation devront le faire pour garantir le droit à l'éducation publique gratuite et le droit des parents de choisir entre l'école publique et l'école privée. Les droits des militaires relèvent du Parlement fédéral qui est seul compétent en matière de défense nationale. Chaque compétence matérielle emporte donc pour l'organe législatif qui en est titulaire le pouvoir accessoire de légiférer sur les aspects relatifs aux droits de l'homme qui se rattachent à cette compétence.

La question est un peu plus complexe en ce qui concerne la compétence pour interdire la discrimination dans les rapports privés interindividuels. Ce sont les provinces qui sont compétentes en principe sur l'ensemble des rapports privés, comme les rapports employeurs-employés, locataires-locateurs ou consommateurs-commerçants, en vertu de leur pouvoir de légiférer sur le droit privé, les contrats et la propriété¹⁰. Cependant, le Parlement fédéral peut légiférer sur ces mêmes rapports en faisant appel au droit pénal s'il décide de pénaliser certaines conduites discriminatoires. En outre, une législation fédérale antidiscriminatoire peut être rattachée à chacune des catégories de sujets expressément attribués à la compétence fédérale, par exemple la protection contre la discrimination dans les forces armées ou dans le

.....

10. *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 92(13).

service postal ou encore l'interdiction de l'incitation à la haine raciale par l'entremise des moyens de télécommunication (téléphone, Internet, etc.).

Dans le domaine particulièrement important de la lutte contre la discrimination en matière de relations de travail et de rémunération (qui constitue le contenu le plus significatif des codes antidiscriminatoires), la compétence de principe appartient aux provinces en vertu de leur pouvoir de légiférer sur le droit privé et les contrats. Cependant, par exception à cette règle générale, le Parlement fédéral a compétence exclusive en matière de relations de travail dans les cas où il est établi qu'il s'agit d'un élément accessoire à sa compétence principale sur un autre sujet ; c'est le cas pour les relations de travail dans le secteur public fédéral (fonction publique canadienne, forces armées et sociétés publiques fédérales) et dans le « secteur privé fédéral » qui comprend les entreprises privées actives dans un secteur fédéral d'activités comme les transports interprovinciaux ou internationaux et les télécommunications. Dans tous les cas où la loi provinciale sur les droits de la personne ne s'applique pas parce qu'il s'agit d'une entreprise de compétence fédérale, il faut appliquer la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (le code antidiscriminatoire fédéral).

POINTS CLÉS

- > Durant la deuxième moitié du xx^e siècle, les pressions en faveur de l'inscription d'une véritable Charte des droits dans la Constitution du Canada sont progressivement devenues plus fortes. D'une part, dans un système parlementaire comme celui du Canada (au niveau fédéral et provincial), où les gouvernements sont habituellement majoritaires et exercent une forte discipline de parti, la souveraineté du Parlement devient en

fait celle de l'exécutif, avec tous les risques que cela suppose. D'autre part, à l'époque moderne, l'inscription des droits et libertés dans un instrument constitutionnel appliqué par les tribunaux par l'entremise du contrôle de constitutionnalité est considérée comme incontournable dans une démocratie libérale.

- > Cependant, la controverse sur les règles à respecter pour faire « rapatrier » la Constitution par le Parlement britannique et l'impasse des discussions constitutionnelles sur la place du Québec au sein du Canada ont contribué à bloquer pendant une quarantaine d'années l'adoption d'un instrument constitutionnel de protection des droits et libertés. Pour combler cette lacune, les autorités fédérales et les dix provinces, ainsi que les trois territoires, ont progressivement adopté, dans leurs domaines respectifs de compétences, des instruments législatifs destinés à protéger certains droits et libertés.
- > Ceci était nécessaire dans la mesure où les droits de la personne ne constituent pas un champ de compétence homogène attribué à l'un ou l'autre des deux ordres de gouvernement. Chaque compétence octroyée par la Constitution au Parlement fédéral ou aux législatures provinciales emporte le pouvoir accessoire de légiférer sur les aspects relatifs aux droits de la personne qui se rattachent à cette compétence.

2.1. Les deux catégories d'instruments législatifs de protection des droits

L'adoption des lois fédérales, provinciales et territoriales sur les droits de la personne s'étend sur une longue période qui commence en 1947, avec l'adoption d'une telle loi par

la Saskatchewan, et qui continue jusqu'à aujourd'hui, les instruments fédéraux et provinciaux étant régulièrement révisés et modifiés pour les adapter aux nouvelles réalités et aux nouveaux besoins (ainsi, la Charte québécoise a été modifiée en 2008, à l'occasion de la « crise des accommodements raisonnables », pour ajouter à son préambule une disposition destinée à insister sur l'égalité entre les femmes et les hommes). À l'heure actuelle, chaque province et chaque territoire possèdent au moins une loi sur les droits de la personne et il en existe deux au niveau fédéral. Ces instruments se divisent en deux catégories : d'une part, les lois antidiscriminatoires, d'autre part, les instruments garantissant également d'autres droits que le droit à l'égalité et à la non-discrimination.

2.1.1. Les lois antidiscriminatoires

La première catégorie, qui est la plus nombreuse, est celle des lois antidiscriminatoires (*human rights codes*). Même si le titre de la plupart des lois antidiscriminatoires canadiennes contient l'expression « droits de la personne » ou « droits de l'homme », la portée de ces lois se limite à interdire la discrimination dans les activités et interventions gouvernementales et dans un certain nombre de domaines des relations inter-individuelles privées (comme les relations de travail, le logement, les relations commerciales, etc.). La plupart des provinces et des territoires se sont contentés d'adopter ce type d'instrument.

La Loi canadienne sur les droits de la personne

Pour sa part, le Parlement fédéral a adopté en 1977 une loi antidiscriminatoire du même genre intitulée *Loi canadienne sur les droits de la personne* qui s'applique aux ministères et autres organismes de l'État fédéral ainsi

qu'aux entreprises privées réglementées par le gouvernement fédéral, comme les banques, les compagnies de chemins de fer, les entreprises de transport aérien et de télécommunications¹¹. Elle a pour objet de prohiber la discrimination dans les domaines de compétence du Parlement canadien. La loi n'interdit la discrimination – fondée sur onze motifs de distinction illicite mentionnés de façon limitative¹² – qu'au regard de certains secteurs d'activité particuliers : la fourniture de biens, de services, d'installations ou de moyens d'hébergement destinés au public ; la fourniture de locaux commerciaux ou de logements ; l'emploi, la rémunération et la participation aux organisations syndicales. En outre, la loi prohibe l'incitation à la discrimination, la propagande haineuse par le biais de l'utilisation du téléphone et le harcèlement fondé sur l'un des motifs de distinction illicite, en particulier le harcèlement sexuel. La loi prévoit également – de façon précise et limitative – certaines exceptions à l'interdiction de la discrimination. Ainsi, l'article 15 permet notamment la discrimination en matière d'emploi, à condition qu'elle découle d'exigences professionnelles justifiées, et la mise à la retraite obligatoire en application des règles en vigueur pour le genre d'emploi considéré.

La loi crée deux instances spécialisées chargées de son application, l'une administrative,

.....

11. La loi s'applique à environ 10 % de la main-d'œuvre au Canada, les autres 90 % relevant de la compétence provinciale et, par conséquent, des lois provinciales et territoriales sur les droits de la personne.
12. La race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, la situation de famille, l'état de personne graciée, la déficience. En vertu de l'article 3(2), une distinction fondée sur la grossesse ou l'accouchement est réputée être fondée sur le sexe. Une caractéristique qui n'est pas prohibée de façon expresse peut cependant être rattachée, dans certains cas, à l'un des motifs expressément prohibés. Ainsi, une exclusion fondée sur la taille, le poids ou la force physique pourra, selon les circonstances, se rattacher au motif du sexe ou de la race.

l'autre quasi judiciaire, composées de personnes choisies en raison de leur expérience, de leur expertise et de leur sensibilisation en matière de droits de la personne. Le processus débute par une phase administrative et débouche, le cas échéant, sur la constitution d'un tribunal des droits de la personne. La Commission canadienne des droits de la personne reçoit les plaintes de discrimination ou peut en prendre l'initiative. Si la plainte est acceptée, il y a enquête pour rassembler les témoignages et les documents pertinents. À moins que la plainte ne soit réglée au cours de l'enquête, l'enquêteur présente un rapport à la Commission, qui l'examine et décide de rejeter la plainte ou de la déclarer bien fondée. Dans ce dernier cas, la Commission peut nommer un conciliateur, qui devra rechercher un règlement négocié entre les parties, ou saisir directement le Tribunal canadien des droits de la personne. Dans ce dernier cas, le plaignant et la Commission sont tous les deux parties à l'instance et, dans la plupart des cas, la Commission assume la représentation du plaignant. À l'issue de la procédure, le Tribunal (habituellement composé d'un seul membre, mais qui peut en comporter trois pour les affaires difficiles) peut rejeter la plainte ou la déclarer fondée; dans ce dernier cas, il peut accorder diverses formes de redressements. Sa décision n'est pas susceptible d'appel. La Commission et le Tribunal sont soumis au pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour fédérale du Canada : on pourra donc contester la légalité des décisions finales du Tribunal au moyen d'un pourvoi en révision¹³. Le processus administratif mis en place par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, axé sur la conciliation et la recherche

d'un règlement, permet de minimiser la confrontation et d'éviter si possible de créer un contentieux; il est gratuit (la Commission assume tous les frais d'enquête et d'examen de la plainte), peu compliqué et la procédure devant le Tribunal des droits de la personne est plus expéditive et moins formaliste que devant les tribunaux judiciaires.

2.1.2. *Les instruments garantissant également d'autres droits que le droit à l'égalité et à la non-discrimination*

La deuxième catégorie de lois sur les droits de la personne est celle des lois sur les droits de la personne, parfois appelés « Déclarations » ou « Chartes » des droits (*Bills of rights*), qui garantissent, outre le droit à l'égalité, les droits fondamentaux, politiques et judiciaires (et, dans le cas du Québec, certains droits qualifiés d'économiques et sociaux). Alors que toutes les provinces et tous les territoires possèdent un code antidiscriminatoire, seulement certaines provinces et certains territoires ont adopté ce deuxième type d'instruments, dont le Québec, la loi québécoise étant la plus ambitieuse et la plus complète à cet égard. Dans le cas des provinces et territoires ayant adopté les deux types d'instruments, sauf pour l'Alberta, les dispositions constituant le code antidiscriminatoire et celles garantissant les autres catégories de droits et de libertés sont contenues dans la même loi. C'est le cas au Québec, où la Charte québécoise contient donc à la fois un code antidiscriminatoire (chapitre 1.1) et des dispositions garantissant les droits fondamentaux (chapitre 1), les droits politiques (chapitre 2), les droits judiciaires (chapitre 3) et certains droits dits économiques et sociaux (chapitre 4).

.....
13. Ce recours ne constitue cependant pas un appel sur les questions de fait; il vise uniquement les cas d'absence ou d'erreur de compétence et les erreurs de droit.

La Déclaration canadienne des droits de 1960

Au niveau fédéral, le Parlement canadien a adopté en 1960 une *Déclaration canadienne des droits* qui garantit les libertés fondamentales, les droits politiques, le droit à la vie, à la liberté, à la sécurité et le droit de propriété, les droits à l'égalité et les droits judiciaires à l'égard des interventions des organes étatiques fédéraux. L'application de la Déclaration a été caractérisée par une certaine timidité judiciaire, les tribunaux se montrant réticents à lui donner une interprétation large et libérale et à l'utiliser pour censurer les choix du législateur. Cette attitude s'expliquait notamment par la culture juridique canadienne traditionnelle fondée sur le principe de la souveraineté du Parlement et il a fallu l'adoption d'un instrument véritablement constitutionnalisé, la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982, pour changer les mentalités et les attitudes judiciaires à cet égard. Par ailleurs, l'utilité de la Déclaration a été considérablement diminuée par l'entrée en vigueur de la *Charte canadienne des droits et libertés*. En effet, de toutes les lois relatives aux droits de la personne en vigueur au Canada, la Déclaration est celle qui ressemble le plus à la Charte canadienne. Comme cette dernière, elle ne s'applique qu'aux interventions étatiques (fédérales uniquement) et non aux rapports privés. En outre, l'application de la Déclaration, comme celle de la Charte, est confiée aux tribunaux judiciaires plutôt qu'à une Commission des droits de la personne et à des tribunaux spécialisés comme c'est le cas pour les lois provinciales et pour la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Néanmoins, la Déclaration garantit deux droits importants qui ne figurent pas dans la Charte canadienne : le droit de l'individu à la jouissance de ses biens et le droit d'une personne à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses

droits et obligations, y compris ceux de nature économique. Enfin, la Déclaration contient dans son article 2 une disposition que la Cour suprême a interprétée – après certaines hésitations – comme ayant pour effet de lui conférer la primauté sur les autres lois fédérales.

La réforme constitutionnelle de 1982

Finalement, en 1982, le gouvernement fédéral a réussi, avec l'accord des neuf provinces anglophones, mais contre l'opposition du gouvernement du Québec (qui était à l'époque formé par le Parti québécois), à faire adopter par le Parlement britannique une nouvelle loi constitutionnelle contenant une procédure de modification constitutionnelle entièrement canadienne (rendant désormais inutile l'intervention britannique) ainsi qu'une *Charte canadienne des droits et libertés*. Depuis 1982, aucun gouvernement québécois, y compris ceux formés par le Parti libéral, n'a formellement accepté la Constitution de 1982, ce qui n'empêche pas celle-ci de s'appliquer pleinement au Québec ; la Cour suprême ayant jugé en décembre 1982, quelques mois après l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qu'il n'existait aucune règle de droit ou convention constitutionnelle qui aurait permis au Québec de s'opposer aux modifications de la Constitution¹⁴.

Les circonstances de l'adoption de la Charte canadienne expliquent que sa légitimité politique et le contrôle de constitutionnalité qui en découle soient parfois contestés au Québec. Un tel contrôle paraît d'autant plus difficile à accepter qu'il est exercé en dernier ressort par la Cour suprême du Canada, un tribunal dont les membres sont nommés par le gouvernement

14. Renvoi : *opposition à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793.

central canadien de façon pratiquement discrétionnaire. En effet, contrairement à la situation existant dans la plupart des autres fédérations, aucune participation des provinces à la nomination des membres de la Cour suprême n'est prévue, bien que celle-ci agisse comme arbitre du fédéralisme. Les critiques de la Charte canadienne au Québec considèrent donc que le contrôle de constitutionnalité fondé sur celle-ci entraîne un amoindrissement des pouvoirs traditionnellement exercés par les organes démocratiques de la société québécoise, au profit d'un organe judiciaire central, où siègent en majorité des Canadiens anglais (Woehrling, 2013). En outre, soulignent-ils, la mise en œuvre des droits et libertés touche des problèmes de culture et de civilisation et elle amène les tribunaux à se substituer au législateur pour effectuer certains choix de société¹⁵. Or, cette mise en application se fait à l'échelle pancanadienne, par le biais d'une hiérarchie judiciaire centralisée qui utilise inévitablement une approche uniforme pour interpréter les standards constitutionnels. L'uniformité de l'interprétation constitutionnelle imposée par la Cour suprême du Canada pourrait donc limiter considérablement la variété des choix politiques qui s'offrent aux organes démocratiques du Québec (Woehrling, 2000 et 2006).

POINTS CLÉS

- > Au Canada, chaque province et chaque territoire possèdent au moins une loi sur les droits de la personne et il en existe deux au niveau fédéral. Ces instruments se divisent en deux catégories.

- > La première catégorie, la plus nombreuse, regroupe les lois antidiscriminatoires dans lesquelles seuls le droit à l'égalité et l'interdiction de la discrimination sont garantis, dans les rapports interindividuels privés autant que dans les rapports des individus avec l'État (fédéral ou provincial selon le cas). La plupart des provinces et territoires se sont contentés d'adopter une loi de ce genre. La loi antidiscriminatoire fédérale est la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.
- > La seconde catégorie est celle des lois sur les droits de la personne qui garantissent, outre le droit à l'égalité, diverses autres catégories de droits et de libertés, généralement les libertés fondamentales, les droits politiques et les garanties judiciaires et, dans le cas du Québec, certains droits qualifiés d'économiques et sociaux. La loi fédérale appartenant à cette deuxième catégorie est la *Déclaration canadienne des droits* de 1960, toujours en vigueur, mais qui a perdu une grande partie de son utilité depuis l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982 dans la mesure où les deux instruments se recoupent en grande partie. Par contre, les autres instruments législatifs de protection des droits de la personne, en particulier la Charte québécoise, conservent leur utilité dans la mesure où ils visent des dimensions de protection qui ne sont pas couvertes par la Charte canadienne.

15. Sur cet aspect, voir le chapitre de Louis-Philippe Lampron dans cet ouvrage.

3. LE CONTENU, LE DOMAINE D'APPLICATION, LE STATUT JURIDIQUE ET LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DES CHARTES CANADIENNE ET QUÉBÉCOISE

3.1. La Charte canadienne

3.1.1. *Les droits et libertés garantis par la Charte canadienne*

La philosophie politique ayant inspiré la Charte canadienne est principalement le libéralisme individualiste. La Charte canadienne garantit les libertés fondamentales (art. 2), les droits politiques (art. 3 à 5), la liberté de circulation et d'établissement (art. 6), le droit à la vie, à la liberté, à la sécurité – mais non le droit de propriété – (art. 7), les garanties en matière de procédure judiciaire, principalement en matière pénale (art. 8 à 14), les droits à l'égalité (art. 15¹⁶), les droits linguistiques des francophones et des anglophones (art. 16 à 23). Elle ne garantit pas les droits économiques, culturels et sociaux – comme le droit à l'éducation, au travail ou à la santé – que l'on trouve dans certains instruments du même genre, en droit international ou en droit interne. Par ailleurs, ce qui est plus surpre-

nant dans le contexte nord-américain, la Charte canadienne ne garantit pas le droit à la propriété privée et à la jouissance des biens, lequel est par contre garanti dans certaines lois provinciales et territoriales et dans la *Déclaration canadienne des droits*. L'absence du droit de propriété dans la Charte canadienne s'explique par l'opposition de certains gouvernements provinciaux qui craignaient de voir contestées leurs législations limitant le droit de propriété, comme les lois sur la protection du territoire agricole ou de zonage.

Par ailleurs, si la plus grande place y est réservée aux droits individuels, la Charte canadienne consacre également certains droits qui peuvent être qualifiés de collectifs ou de communautaires dans la mesure où ils sont destinés à protéger les intérêts de certaines collectivités et reconnaissent l'existence de droits particuliers fondés sur la race, la langue ou la culture. En premier lieu, les articles 17 à 20 de la Charte canadienne contiennent des dispositions qui sont globalement similaires à celles de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*; elles garantissent le bilinguisme parlementaire, judiciaire, législatif et réglementaire, avec en plus une certaine forme de bilinguisme administratif (cette dernière dimension étant absente de l'article 133 de 1867). Les articles 17 à 20 s'appliquent uniquement à l'État fédéral et à la province du Nouveau-Brunswick. La deuxième protection linguistique prévue par la Charte découle de l'article 23, qui confère aux minorités francophones hors Québec et à la minorité anglophone du Québec le droit à l'enseignement dans leur langue – dans des classes ou des écoles financées par les fonds publics – « là où le nombre le justifie ». Ensuite, l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (qui n'est pas contenu dans la Charte, mais dans une autre

16. L'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* prohibe la discrimination fondée sur huit motifs (la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales et physiques) dont l'énumération est précédée du mot « notamment ». La Cour suprême a dès lors jugé que cette liste n'était pas exhaustive et qu'il fallait interpréter l'article 15 comme prohibant également la discrimination fondée sur les motifs « analogues » à ceux expressément mentionnés. Selon la jurisprudence de la Cour, constituent des « motifs analogues » les caractéristiques personnelles des individus qui sont impossibles ou très difficiles à modifier et qui sont propres aux membres de groupes traditionnellement désavantagés dans la société. Par exemple, l'orientation sexuelle, la citoyenneté (ou nationalité), l'état matrimonial et la situation de famille, qui ne sont pas expressément mentionnés dans l'article 15, ont été considérés comme constituant des motifs analogues.

partie de la Constitution¹⁷⁾ garantit les droits des peuples autochtones, qu'ils soient « ancestraux » (c'est-à-dire fondés sur l'occupation ou l'utilisation traditionnelle du territoire et non éteints avant 1982) ou issus de traités conclus entre les Autochtones et les autorités canadiennes (avant ou après 1982). Enfin, l'article 27 de la Charte canadienne énonce que l'interprétation de la Charte « doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens ». Cette disposition a été adoptée pour donner suite aux revendications des groupes culturels issus de l'immigration.

3.1.2. *Le domaine d'application de la Charte canadienne*

Conformément à son article 32, tel qu'interprété par la Cour suprême, la Charte canadienne ne s'applique pas aux rapports entre personnes privées, mais uniquement aux relations entre celles-ci et les organismes étatiques fédéraux, provinciaux, municipaux et territoriaux. Précisons toutefois que la Cour suprême du Canada a développé certains principes qui font en sorte que la Charte canadienne pourra être invoquée contre les actes d'une entité non gouvernementale, comme un hôpital ou une université, lorsque celle-ci exerce une « fonction gouvernementale » ou un pouvoir de nature coercitive qui lui a été délégué par l'État. En outre, dans un litige entre deux ou plusieurs particuliers, auquel la Charte ne s'applique pas en principe, chaque partie pourra néanmoins soulever l'exception d'inconstitutionnalité contre les normes étatiques applicables au litige.

17. Néanmoins, la Charte canadienne contient un article sur le « maintien des droits et libertés des Autochtones » (art. 25).

3.1.3. *La limitation des droits et libertés sous le régime de la Charte canadienne*

La Charte canadienne contient à son article premier une disposition limitative de portée très générale qui s'applique à tous les droits et libertés garantis¹⁸⁾. La Cour suprême du Canada a tiré de cette disposition une méthode de contrôle de la justification des atteintes aux droits et libertés en deux étapes. En premier lieu, il faudra démontrer que la règle de droit qui restreint un droit ou une liberté poursuit un « objectif social suffisamment important ». Si c'est le cas, il faudra ensuite faire la preuve d'un lien de proportionnalité entre l'objectif ainsi poursuivi et les limitations apportées aux droits garantis. Plus précisément, il faudra successivement établir que les limitations ont un lien rationnel avec l'objectif poursuivi, qu'elles empiètent « le moins possible » sur les droits ou libertés en cause et, enfin, que les effets négatifs qu'elles ont sur les droits ou

18. Elle se lit comme suit : « La Charte canadienne des droits et libertés garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. » L'interprétation de l'expression « règle de droit » à l'article premier de la Charte canadienne pose deux problèmes : d'une part, celui de l'identification des normes qui peuvent être considérées comme des règles de droit au sens de cette disposition (il s'agira habituellement d'une loi, d'un règlement ou d'une règle de *common law*, c'est-à-dire d'une norme préétablie et connaissable d'avance par les justiciables). D'autre part, celui des qualités minimales d'accessibilité, d'intelligibilité et de prévisibilité que ces règles doivent présenter afin de constituer un « avertissement raisonnable » pour le justiciable. Étant donné le cadre limité de la présente étude, nous ne pouvons aborder ces questions, qui portent sur ce que l'on pourrait appeler l'exigence de « légalité » de l'article premier, par opposition aux exigences de « légitimité » et de « proportionnalité » qui découlent du double test de l'objectif poursuivi et des moyens utilisés.

libertés ne l'emportent pas sur leurs effets bénéfiques pour la société (Woehrling, 1993)¹⁹.

3.1.4. *La dérogation aux droits et libertés sous le régime de la Charte canadienne*

L'hésitation des politiciens et juristes canadiens à choisir entre le modèle britannique de la souveraineté des élus et le modèle américain de la suprématie des tribunaux explique qu'en 1982 les rédacteurs de la Charte canadienne aient cherché à concilier ces deux modèles en inventant un compromis original consistant à permettre au Parlement fédéral et aux législatures des provinces de déroger par déclaration expresse à la plupart des droits garantis. L'article 33 de la Charte canadienne permet en effet de rendre inapplicables les droits garantis dans les articles 2 et 7 à 15 de la Charte à l'égard de toute loi fédérale ou provinciale dans laquelle est insérée une disposition de dérogation expresse, adoptée selon la procédure législative ordinaire. Dès lors, tout **contrôle judiciaire** – sauf celui qui porte sur le respect des conditions formelles de l'exercice du pouvoir de déroger – disparaît pour les lois contenant une telle clause de dérogation²⁰. La dérogation est valable pour

une période maximale de cinq ans, renouvelable par un nouveau vote. Trois catégories de droits échappent au pouvoir de déroger : les droits démocratiques ; la liberté de circulation et d'établissement ; les droits linguistiques de la minorité anglophone du Québec et des minorités francophones du reste du Canada²¹. Avec l'article 33, les rédacteurs de la Charte canadienne cherchaient donc à établir un équilibre entre la **primauté de la Constitution** et le contrôle judiciaire, d'une part, et le principe démocratique de la décision par les représentants élus de la population, d'autre part²². La nécessité d'une dérogation expresse, davantage visible pour l'opinion publique, et la limitation de l'application des dispositions de dérogation à cinq ans, ce qui oblige la tenue d'un débat pour les adopter à nouveau (des élections ayant nécessairement eu lieu dans l'intervalle), constituent des précau-

tribunaux du caractère justifiable ou raisonnable de la mesure considérée ne pourra avoir lieu.

19. Cette méthode de contrôle de la justification des atteintes aux droits et libertés garantis par la Charte canadienne a été dégagée pour la première fois dans l'arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103 (d'où l'appellation familière de « test de Oakes »).

20. Il faut souligner la différence existant entre les limitations raisonnables prévues par l'article 1 de la Charte canadienne et la dérogation possible en vertu de son article 33. La justification, en vertu de l'article 1, d'une mesure entraînant une restriction aux droits et libertés doit être démontrée devant le tribunal saisi de l'affaire et, si la démonstration ne réussit pas à convaincre le tribunal, celui-ci déclarera la mesure en cause inapplicable. Par contre, lorsqu'une mesure législative contient une clause de dérogation, les dispositions de la Charte qui font l'objet de la dérogation ne s'appliquent pas et aucun contrôle par les

21. On constate qu'il s'agit dans les trois cas de droits et de libertés auxquels les promoteurs de la Charte entendaient faire jouer un rôle dans la promotion d'une identité pancanadienne, destinée à contrebalancer l'importance accordée à l'identité provinciale ou régionale, considérée comme dangereuse pour l'unité canadienne. Autrement dit, les trois catégories de droits non susceptibles de dérogation font partie d'un programme politique de construction nationale (*nation building*). Il existe une certaine convergence d'opinions, non seulement au Québec, mais aussi au Canada anglais, voulant qu'un des objectifs de la *Charte canadienne des droits et libertés* soit de renforcer l'unité et l'identité nationales en valorisant une identité commune, de façon à combattre les forces provinciales centrifuges, en particulier le nationalisme québécois (Russell, 1983). La Charte a effectivement créé au Canada anglais une nouvelle conscience civique fondée sur la revendication de droits et l'expression d'identités qui s'articulent au niveau national plutôt que régional ou provincial (Cairns, 1992).

22. Le rapport de forces qui existait entre, d'une part, le gouvernement fédéral, qui avait pris l'initiative en 1980-1981 de faire adopter la *Charte canadienne des droits et libertés*, et, d'autre part, un certain nombre de gouvernements provinciaux qui s'y opposaient, au nom du principe de la **souveraineté parlementaire**, a permis à ces derniers d'imposer comme condition de leur acceptation de la Charte l'inscription du pouvoir de déroger dans celle-ci.

tions encadrant l'exercice du pouvoir de déroger et faisant en sorte que celui-ci reste soumis à un contrôle démocratique, à défaut de l'être à un contrôle judiciaire (les tribunaux peuvent seulement vérifier la régularité formelle des dispositions de dérogation, non leur pertinence).

On peut cependant penser que, dans sa forme présente, le pouvoir de déroger n'établit pas un équilibre satisfaisant entre le contrôle judiciaire et le processus démocratique. Actuellement, le **pouvoir de dérogation** est susceptible d'être exercé de façon « préventive » ; les gouvernements peuvent faire insérer par leur majorité parlementaire une déclaration de dérogation dans les lois au moment de leur adoption, ce qui a pour effet d'empêcher tout contrôle judiciaire de la conformité de ces lois aux dispositions de la Charte canadienne. La possibilité du contrôle judiciaire serait par contre maintenue si l'utilisation du pouvoir de déroger était limitée aux cas où une disposition législative a déjà été invalidée. Si le Parlement qui en est l'auteur la considère comme véritablement nécessaire, il pourra l'adopter à nouveau avec une déclaration de dérogation en prenant la responsabilité de ce geste devant l'opinion publique et l'électorat. Par ailleurs, l'adoption d'une disposition de dérogation ne devrait pas être trop aisée, ce qui est le cas à l'heure actuelle puisqu'elle ne nécessite qu'une simple majorité des députés. Il en résulte qu'en situation normale de gouvernement majoritaire le parti au pouvoir peut déroger à la Charte avec l'appui de ses seuls députés, lesquels sont soumis à la discipline de parti. Pour éviter cette conséquence, une dérogation à la Charte devrait exiger une majorité renforcée suffisante pour que l'accord d'une partie des députés d'opposition soit nécessaire. Enfin, il faudrait ajouter au nombre des droits actuellement soustraits au pouvoir de déroger les droits considérés comme insusceptibles de dérogation (ou « intangibles »)

en vertu du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, ratifié par le Canada²³.

Le pouvoir de déroger à la Charte a pour le moment été utilisé surtout par les autorités québécoises²⁴. Ailleurs au Canada, le pouvoir de déroger est fortement discrédité dans l'opinion publique à cause du grand prestige dont jouit la Charte canadienne (nous avons déjà souligné que ce prestige est moindre au Québec, les

23. *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (1976) R.T.N.U. 187, art. 4(1). Aucune dérogation n'est autorisée au droit à la vie, à la protection contre la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, à l'interdiction de l'esclavage et de la servitude, à l'interdiction de l'emprisonnement pour non-respect d'une obligation contractuelle, à l'interdiction des peines rétroactives, au droit à la reconnaissance de la personnalité juridique ou à la liberté de pensée, de conscience et de religion. De même, une dérogation ne doit pas entraîner une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la religion ou l'origine sociale.

24. Le 23 juin 1982, afin de protester contre l'adoption sans le consentement du Québec de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le gouvernement du Québec faisait entrer en vigueur la *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982* (dite « *Bill Omnibus* »). Celle-ci avait pour objet de modifier toutes les lois québécoises en vigueur afin d'ajouter à chacune une disposition dérogatoire expresse destinée à les écarter de l'application des articles 2 et 7 à 15 de la Charte canadienne. De plus, par la suite, le gouvernement devait faire insérer systématiquement la même disposition dérogatoire dans toutes les lois adoptées par l'Assemblée nationale. Il ne devait guère s'écouler de temps avant que soit contestée la constitutionnalité du « *Bill Omnibus* » et des dispositions dérogatoires types ajoutées aux lois québécoises postérieurement au 23 juin 1982. En 1985, la Cour supérieure les considéra comme valides. Cette décision fut renversée la même année par la Cour d'appel, mais la Cour suprême confirma la solution adoptée par la Cour supérieure en 1988 dans l'affaire *Ford c. P.G. Québec*, [1988] 2 R.C.S. 712. Entre temps, cependant, la loi avait cessé de s'appliquer, étant donné qu'en vertu de l'article 33 de la *Loi constitutionnelle de 1982* la durée de validité d'une disposition de dérogation est limitée à cinq ans. Bien que cette validité soit renouvelable, le « *Bill Omnibus* » n'a pas été réadopté et les gouvernements qui ont été élus par la suite, qu'ils soient formés par le Parti québécois ou le Parti libéral du Québec, ont également cessé de faire insérer une disposition dérogatoire type dans chacune des lois adoptées par l'Assemblée nationale du Québec. Outre le Québec, seuls le Yukon, la Saskatchewan et l'Alberta ont eu recours au pouvoir de déroger. Jusqu'à ce jour, ce pouvoir n'a jamais été utilisé par les autorités fédérales (Brouillet et Michaud, 2011).

autorités québécoises n'ayant jamais formellement donné leur accord à l'adoption de la Charte canadienne), et davantage encore à cause de la méfiance du public à l'égard des politiciens fédéraux et provinciaux et du plus grand respect dont bénéficie le pouvoir judiciaire (Fletcher et Howe, 2000 ; O'Neill, 2001).

3.1.5. *Les modalités de mise en œuvre de la Charte canadienne*

La mise en œuvre de la Charte canadienne est assurée par les tribunaux à travers le contrôle de constitutionnalité des lois et autres actes étatiques. Ce sont les tribunaux de droit commun qui exercent ce contrôle, dans le cadre des litiges ordinaires. Devant n'importe quel tribunal judiciaire, civil ou criminel, inférieur ou supérieur, de même que devant un tribunal administratif autorisé par la loi à statuer sur des questions de droit, tout plaideur est en droit d'invoquer au soutien de sa cause l'inconstitutionnalité d'une norme ou d'un comportement étatique. Il suffit qu'il ait intérêt à le faire, c'est-à-dire que cet argument soit de nature à l'aider à gagner son procès. Toute personne physique peut donc, par exemple, contester une accusation pénale en faisant valoir que la loi en vertu de laquelle celle-ci est portée est inconstitutionnelle. Elle peut, de même, dans une affaire civile, contester la constitutionnalité de la loi ou du règlement qui sert de fondement à l'action de la partie adverse. La seule condition est que la partie qui désire contester la constitutionnalité d'une loi ou d'un règlement en avise le Procureur général (le ministre de la Justice), qui pourra intervenir. En outre, toute personne peut, de façon préventive, avant même qu'on ait cherché à lui appliquer un texte réglementaire ou législatif, demander un jugement déclaratoire pour en faire vérifier la constitutionnalité, si elle satisfait les exigences

relatives à l'intérêt pour agir (dans ce cas, c'est la Cour supérieure provinciale qui est compétente de façon exclusive en première instance). Ces exigences ont été considérablement assouplies par la Cour suprême depuis une vingtaine d'années et celle-ci accepte maintenant – en pratique – l'existence d'une véritable action d'intérêt public. C'est-à-dire qu'elle reconnaît à tout citoyen le droit de contester la validité de n'importe quelle loi, à condition seulement de démontrer qu'il n'existe pas d'autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question aux tribunaux. De la même façon, les tribunaux autorisent assez facilement les interventions de personnes ou de groupes qui ne sont pas parties au litige, mais ont un point de vue pertinent, au jugement de la Cour, à faire valoir²⁵.

Le contrôle de constitutionnalité des lois tant fédérales que provinciales est normalement initié par un plaideur, de façon offensive ou défensive, devant les tribunaux provinciaux de première instance (le tribunal saisi du litige principal dans

.....

25. La Cour suprême admet que certains droits, de par leur par nature, ne bénéficient pas aux personnes morales, comme le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité ou la liberté de religion. Par contre, la Cour reconnaît que d'autres droits, comme la liberté d'expression ou la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies, sont par nature susceptibles de bénéficier autant aux personnes morales qu'aux personnes physiques. Cependant, cette distinction est largement théorique puisque la Cour suprême a également affirmé à plusieurs reprises qu'une personne morale peut toujours se défendre, dans le cadre d'une poursuite pénale ou civile intentée par l'État, en invoquant tous les droits garantis par la Charte canadienne, y compris ceux, comme la liberté de religion, dont elle ne bénéficie pas en principe. En outre, dans le cadre d'un recours offensif et abstrait (une demande de jugement déclaratoire par exemple), une personne morale peut invoquer la Charte canadienne à condition d'établir qu'elle satisfait aux conditions relatives à l'intérêt pour agir, c'est-à-dire essentiellement qu'elle démontre qu'il n'y a pas d'autre moyen raisonnable et efficace de soumettre la question aux tribunaux. Enfin, soulignons que, pour contourner la difficulté, la personne morale pourra toujours associer au recours une personne physique, un employé, un client ou un dirigeant de la société commerciale.

le cas d'un recours accessoire ; la Cour supérieure provinciale dans le cas d'un recours offensif). La question est jugée par le tribunal de première instance devant lequel elle a été soulevée, puis le cas échéant par la cour d'appel provinciale et, enfin, par la Cour suprême du Canada si celle-ci entend l'affaire. Le contrôle de constitutionnalité des lois et règlements fédéraux peut également être exercé par la Cour fédérale, successivement en première instance et en appel, dans les cas où celle-ci a reçu compétence pour appliquer un texte législatif fédéral, avec une possibilité d'appel à la Cour suprême.

POINTS CLÉS

- > L'inspiration générale de la Charte canadienne est le libéralisme individualiste. Elle garantit les droits civils et politiques classiques, qui supposent généralement la non-intervention de l'État, mais elle omet les droits économiques et sociaux, qui auraient pour effet d'obliger l'État à intervenir activement pour égaliser les conditions et assurer l'effectivité de la garantie des droits dans le monde vécu des individus.
- > Par ailleurs, la Charte canadienne consacre également certains droits qui peuvent être qualifiés de collectifs ou de communautaires dans la mesure où ils sont destinés à protéger les intérêts de certaines collectivités et reconnaissent l'existence de droits particuliers fondés sur la race (droits des peuples autochtones), la langue (dispositions relatives aux langues officielles) ou la culture (art. 27 relatif au patrimoine multiculturel des Canadiens).
- > La Charte canadienne ne s'applique qu'aux relations entre les individus et les pouvoirs publics, fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux, par opposition aux relations interindividuelles privées.

- > Tous les droits et libertés garantis par la Charte canadienne peuvent être restreints, par une règle de droit, à condition que la justification et le caractère raisonnable de la restriction puissent se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, devant le tribunal saisi de la question (art. 1).
- > Les libertés fondamentales, les garanties juridiques et le droit à l'égalité (art. 2 et 7 à 15) garantis par la Charte canadienne peuvent également faire l'objet d'une dérogation expresse par le Parlement fédéral ou une législature provinciale, ce qui a pour effet de les rendre inapplicables aux lois contenant une telle dérogation. Une déclaration de dérogation possède une durée de validité maximale de cinq ans, mais peut être renouvelée (art. 33).
- > La mise en œuvre de la Charte canadienne est assurée par les tribunaux à travers le contrôle de constitutionnalité des lois et autres actes étatiques. Ce sont les tribunaux de droit commun qui exercent ce contrôle, dans le cadre des litiges ordinaires. Faisant partie de la Constitution du Canada, la Charte canadienne participe de la suprématie de celle-ci et rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit (art. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*).

3.2. La Charte québécoise

3.2.1. *Les droits et libertés garantis par la Charte québécoise – son domaine d'application*

Entrée en vigueur en 1976, la *Charte des droits et libertés de la personne* a par la suite été plusieurs fois modifiée, notamment en 1982, pour en compléter le contenu et en renforcer la portée

(Morel, 1987; Morin, 1987). Dans le domaine des compétences provinciales, la Charte québécoise combine les fonctions d'une Déclaration des droits (comme la Charte canadienne et la Déclaration canadienne) et d'un code antidiscriminatoire (comme la *Loi canadienne sur les droits de la personne*). Elle contient donc à la fois des dispositions destinées à protéger les droits et libertés contre l'État provincial – et dans certains cas contre les atteintes d'origine privée – et d'autres qui ont pour objet d'interdire la discrimination à la fois dans les rapports entre les individus et l'État provincial et dans les rapports interindividuels. En fait, l'applicabilité aux personnes privées dépend de la nature des droits reconnus, certains droits n'étant pas susceptibles d'être restreints par une personne privée (p. ex. droits politiques, droits judiciaires), d'autres, par contre, comme le droit à l'égalité, à la liberté d'expression ou le droit au respect de la vie privée, pouvant être invoqués par exemple contre un employeur privé.

La Charte québécoise garantit les droits et libertés traditionnels, habituellement reconnus dans ce type d'instrument : les libertés et droits fondamentaux (art. 1 à 9), les droits à l'égalité (art. 10 à 20), les droits politiques (art. 21 et 22) et les droits judiciaires (art. 23 à 38). Par ailleurs, elle possède également un contenu plus original, principalement dans son chapitre 4 (art. 39 à 48) qui contient des droits qualifiés d'« économiques et sociaux », mais qui constituent en fait un ensemble assez hétérogène : protection de l'enfant, instruction publique gratuite, droit des parents d'assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs convictions, droits des parents de choisir pour leurs enfants des établissements d'enseignement privés, vie culturelle des minorités, droit à l'information, assistance financière des personnes dans le besoin, droit à des conditions de travail justes et sûres, droit de vivre

dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité, égalité des époux, protection des personnes âgées. Cependant, il faut souligner que les droits « économiques et sociaux » ne font l'objet d'aucune primauté sur la législation ordinaire, dans la mesure où l'article 52 de la Charte québécoise (la clause de primauté) ne s'applique qu'aux articles 1 à 38 (ce point est expliqué plus loin). Par conséquent, les droits économiques et sociaux ne peuvent servir à contester une norme législative ; d'ailleurs, bon nombre d'entre eux ne sont expressément garantis que « dans la mesure prévue par la loi ». Cela se justifie par le fait que de tels droits sont difficiles à sanctionner par l'entremise du processus judiciaire, parce que leur application exige la prise de décisions politiques, administratives et budgétaires ainsi que des choix proprement politiques. Or, les tribunaux ne se reconnaissent pas traditionnellement le pouvoir de forcer l'appareil gouvernemental à adopter de telles décisions ni de substituer leurs préférences politiques et sociales au programme du gouvernement en place. Les dispositions relatives aux droits économiques et sociaux peuvent néanmoins servir à interpréter les autres lois (art. 53). En outre, si la violation d'un droit économique ou social est discriminatoire, et si la distinction est fondée sur l'un des motifs de discrimination prohibés à l'article 10, celui-ci pourra être invoqué avec succès.

Les articles 10 à 20 de la Charte québécoise constituent un code antidiscriminatoire comparable, dans ses grandes lignes, à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et aux codes antidiscriminatoires qui s'appliquent dans les autres provinces et territoires. La Charte prohibe quatorze critères de distinction, limitativement énumérés à l'article 10²⁶, en regard de certains

26. Article 10 : « Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne,

domaines d'activité précisément mentionnés (l'emploi et la rémunération, la fourniture de biens et de services au public, la formation d'actes juridiques, la publicité, l'appartenance à une association, etc.), et, de façon plus générale, en ce qui concerne la reconnaissance et l'exercice des droits et libertés qui sont garantis par ailleurs dans la Charte (y compris les droits économiques et sociaux). En outre, la Charte québécoise prévoit certaines exceptions à l'interdiction de la discrimination, en permettant notamment les distinctions fondées sur les aptitudes ou qualités requises par un emploi ou justifiées par le caractère charitable, philanthropique, religieux, politique ou éducatif d'une institution sans but lucratif ou qui est vouée exclusivement au bien-être d'un groupe ethnique (art. 20). Enfin, la Partie III de la Charte, ajoutée en 1982 et entrée en vigueur en 1985, porte sur les programmes d'accès à l'égalité (parfois dits « programmes de discrimination positive »).

3.2.2. *La primauté de la Charte québécoise et la nécessité d'une dérogation expresse aux droits et libertés garantis*

La Charte québécoise contient en son article 52 un mécanisme destiné à lui conférer une certaine primauté sur les autres lois, antérieures et postérieures²⁷. Ce mécanisme est celui de la clause de

primauté jumelée à une exigence de dérogation expresse. Autrement dit, les dispositions de la Charte québécoise visées par l'article 52 se voient reconnaître la primauté sur toute autre loi incompatible, à moins que le législateur n'y ait déclaré expressément sa volonté de déroger à la Charte. Cette technique a été retenue de préférence à celle de l'« enchâssement » (*entrenchment*), qui consiste à jumeler l'affirmation de la primauté avec une exigence de modification par majorité renforcée ou par une procédure spéciale. La technique de la primauté avec exigence de dérogation expresse a été considérée comme établissant un meilleur équilibre entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif que le mécanisme de l'enchâssement. En effet, elle permet aux tribunaux d'exercer un contrôle de compatibilité et de déclarer invalide ou inapplicable une loi quelconque contredisant la loi sur les droits de la personne, tout en laissant le pouvoir législatif se soustraire plus facilement à ce contrôle des tribunaux par une simple déclaration expresse que s'il devait le faire par une majorité renforcée ou par une procédure spéciale. Cette

.....
sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge, sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap. Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit. »

27. Article 52 : « Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, *sauf dans la mesure prévue par ces articles*, à moins que cette loi n'énonce

.....
expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte. » Comme cela ressort du membre de phrase souligné, certains des articles 1 à 38 de la Charte énoncent des droits et libertés dont le contenu réel dépend des lois ordinaires adoptées de temps à autre par le législateur et qui ne possèdent donc aucune primauté sur les lois ordinaires. Dans cette catégorie, on peut par exemple ranger l'article 6, qui garantit le droit à la jouissance paisible et à la libre disposition des biens, « sauf dans la mesure prévue par la loi ». Il en va de même pour l'article 9, en vertu duquel une « disposition expresse de la loi » peut autoriser les personnes tenues au secret professionnel à divulguer les renseignements confidentiels qui leur ont été révélés en raison de leur état ou profession. En vertu de l'article 22, seule une personne « légalement habilitée et qualifiée » a droit de se porter candidate lors d'une élection et d'y voter. Selon l'article 24, nul ne peut être privé de sa liberté ou de ses droits, « sauf pour les motifs prévus par la loi et suivant la procédure prescrite ». Ces dispositions confèrent en réalité au législateur le pouvoir de fixer la portée de la Charte, sans qu'il soit besoin d'une référence expresse à celle-ci, simplement en adoptant une loi venant préciser le contenu des droits garantis.

obligation faite au législateur de déclarer clairement sa volonté de ne pas respecter les droits constitue habituellement une barrière politique suffisante. En effet, dans la mesure où la majorité parlementaire doit annoncer expressément son intention de déroger à la Charte québécoise, elle actionne un « mécanisme d'alerte » qui mobilise les instances sociales et politiques susceptibles de s'opposer à elle²⁸. De cette façon, la Charte québécoise possède une efficacité comparable à celle de la Charte canadienne, bien qu'elle soit plus facile à modifier. Le statut respectif des deux chartes est d'autant plus comparable que, comme nous l'avons vu, l'article 33 de la Charte canadienne autorise le Parlement fédéral et les législatures des provinces à déroger par déclaration expresse, adoptée à la majorité ordinaire des votes, aux droits garantis par les articles 2 et 7 à 15, c'est-à-dire à la majorité des droits garantis²⁹.

28. On peut cependant faire les mêmes critiques relativement au mécanisme de dérogation, tel qu'il est actuellement prévu dans la Charte québécoise, qu'à l'égard du mécanisme similaire prévu dans la Charte canadienne (voir *supra*) : la dérogation ne devrait pouvoir intervenir *qu'après* le contrôle par les tribunaux plutôt que de façon à empêcher un tel contrôle ; elle devrait exiger l'appui d'une majorité renforcée, plutôt que d'une majorité simple, des membres de l'Assemblée nationale ; elle devrait être exclue pour les droits et libertés considérés comme intangibles en vertu du *Pacte international sur les droits civils et politiques*. Par ailleurs, contrairement à l'article 33 de la Charte canadienne qui limite l'application d'une disposition dérogatoire à une durée maximale de cinq ans, renouvelable par un nouveau vote, l'article 52 de la Charte québécoise ne contient aucune limitation semblable. Il faudrait donc prévoir une limitation de la durée des dispositions dérogatoires susceptibles d'être adoptées en vertu de cette disposition.

29. On remarquera que dans le cas de la Charte canadienne, dont la primauté tient à sa rigidité, c'est-à-dire à l'existence d'une procédure spéciale de modification constitutionnelle, l'existence d'un pouvoir de dérogation *affaiblit* évidemment la protection des droits et libertés. Par contre, l'exigence de dérogation expresse contenue dans la Charte québécoise, qui peut être modifiée par la procédure législative ordinaire, confère à cet instrument une suprématie qui découle précisément du fait qu'on ne peut y déroger que par disposition expresse. Sur le

3.2.3. *La limitation des droits et libertés sous le régime de la Charte québécoise*

Comme la Charte canadienne, la Charte québécoise permet les limitations raisonnables des droits et libertés garantis, c'est-à-dire les limitations dont la justification peut être démontrée devant un tribunal. Cependant, alors que la Charte canadienne contient à son article 1^{er} une disposition limitative unique, qui s'applique à tous les droits et libertés garantis, la Charte québécoise comprend plusieurs clauses limitatives. La disposition limitative à la portée la plus générale figure à l'article 9.1, qui précise : « Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec. La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice. » On remarquera que cette formulation connote l'idée que les droits résultent d'un équilibre des divers intérêts en présence dans la société, effectué par l'entremise du processus législatif, alors que la disposition limitative de la Charte canadienne, contenue dans l'article 1 de celle-ci³⁰, correspond davantage à une conception des droits comme préexistant à l'intervention du législateur, celle-ci venant les restreindre et les limiter, plutôt que d'en aménager l'exercice³¹.

plan juridique, la primauté conférée par l'exigence de dérogation expresse a pour effet d'écarter l'application des principes habituels en vertu desquels les lois plus récentes abrogent ou modifient implicitement les lois plus anciennes, et les lois plus spécifiques dérogent aux lois plus générales, dans la mesure de leur incompatibilité.

30. Voir *supra*, note 18.

31. De façon plus générale, on peut souligner que la Charte québécoise transfère moins d'autorité au pouvoir judiciaire que ne le fait la Charte canadienne. En effet, de nombreux droits n'y sont garantis que « dans la mesure prévue par la loi », ce qui signifie que le législateur peut les aménager ou les limiter sans avoir à se justifier devant le pouvoir judiciaire (voir *supra*, note 27). Autrement dit, la Charte québécoise maintient davantage le pouvoir de décision

Malgré les différences de formulation et d'inspiration entre l'article 1 de la Charte canadienne et l'article 9.1 de la Charte québécoise, la Cour suprême a jugé que la disposition limitative québécoise devait être appliquée, dans les cas où il s'agit de vérifier la justification d'une atteinte étatique aux droits et libertés, selon les critères dégagés par les tribunaux pour l'application de la disposition limitative canadienne (le « test de Oakes »). Les droits invoqués par l'individu sont alors mis en balance avec les nécessités de l'intérêt général. Par contre, si la violation alléguée de la Charte québécoise provient de la conduite d'un particulier (la Charte québécoise, contrairement à la Charte canadienne, étant également applicable aux rapports privés), c'est le premier alinéa de l'article 9.1 qui s'applique. Le tribunal procède alors à l'équilibrage (ou conciliation) des divers droits particuliers en cause, plutôt que de mettre en balance les droits du requérant avec l'intérêt général³².

L'article 9.1 ne s'applique qu'aux articles 1 à 9 de la Charte québécoise (« libertés et droits fondamentaux »). Des dispositions limitatives plus spécifiques s'appliquent pour d'autres droits ou libertés, comme l'article 20 en matière d'égalité et de non-discrimination (voir *supra*).

.....
entre les mains du corps politique élu que la Charte canadienne, qui le transfère de façon plus considérable au pouvoir judiciaire.

32. Ainsi, dans l'affaire *Syndicat Northcrest c. Amselem*, [2004] 2 R.C.S. 551, jugée en vertu de la Charte québécoise, la Cour suprême devait mettre en balance, d'une part, la liberté de religion des copropriétaires juifs d'un immeuble d'habitation désirant installer, pendant les neuf jours d'une fête religieuse, une *souccah* (hutte temporaire) sur le balcon de leur appartement, et, d'autre part, le droit de propriété et le droit à la sécurité des autres copropriétaires, dont certains prétendaient que l'érection des *souccah* était de nature à porter atteinte au caractère esthétique du bâtiment et à entraver une éventuelle évacuation en cas d'urgence. La Cour, par une courte majorité, a jugé que, tenant compte de toutes les circonstances (et notamment du fait que les copropriétaires juifs s'étaient engagés à installer les *souccah* de façon à ne pas gêner le passage), l'atteinte à la liberté de religion était plus importante que l'atteinte aux autres droits en cause.

Il faut également souligner que les clauses limitatives ne sont nécessaires que pour les droits auxquels la Charte québécoise reconnaît la primauté sur les lois ordinaires. Dans le cas des droits et libertés dépourvus de primauté, comme les droits économiques et sociaux, le législateur peut les restreindre sans avoir à démontrer que la restriction est raisonnable et justifiable puisqu'en réalité ces droits ne sont garantis que dans la mesure prévue par les lois ordinaires.

3.2.4. *Les modalités de mise en œuvre de la Charte québécoise*

Pour sa mise en œuvre, la Charte québécoise combine de manière originale, par comparaison avec la plupart des autres lois provinciales et la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, le recours aux tribunaux de droit commun, d'une part, et à des instances spécialisées, d'autre part.

Une personne qui s'estime victime d'une atteinte à un droit reconnu par la Charte québécoise peut toujours choisir de s'adresser directement aux tribunaux de droit commun, soit pour contester la conformité à la Charte d'une loi ou d'un règlement provincial, lorsque l'atteinte alléguée concerne un droit garanti par les articles 1 à 38 (visés par la clause de primauté de l'article 52), soit pour obtenir la cessation de l'atteinte et la réparation du préjudice qui en a découlé, lorsque l'atteinte résulte de l'acte matériel d'un organisme ou agent de l'État provincial ou d'une personne privée, physique ou morale³³.

.....
33. L'article 49 de la Charte québécoise énonce : « Une atteinte illicite à un droit ou à une liberté reconnus par la présente Charte confère à la victime le droit d'obtenir la cessation de cette atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte. En cas d'atteinte illicite et intentionnelle, le tribunal peut en outre condamner son auteur à des dommages exemplaires. »

Lorsque l'atteinte alléguée constitue de la discrimination, du harcèlement ou de l'exploitation de personnes âgées ou handicapées, le plaignant peut choisir entre le recours aux tribunaux de droit commun et la procédure administrative devant la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec. Cet organisme, composé de personnes nommées par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers, sur proposition du premier ministre, joue un rôle similaire à celui de la Commission canadienne, examinée précédemment. La Commission peut faire enquête, à la réception d'une plainte ou de sa propre initiative, sur des faits susceptibles de constituer de la discrimination, du harcèlement ou de l'exploitation par des organismes de l'État ou des personnes ou entités privées. Au terme de l'enquête, la Commission doit tenter d'amener les parties à un règlement et, si celui-ci est impossible, leur proposer l'arbitrage. Lorsque les parties refusent la négociation d'un règlement ou l'arbitrage du différend, ou lorsque la proposition de la Commission n'a pas été appliquée dans le délai imparti, la Commission peut s'adresser soit au Tribunal des droits de la personne (instance d'adjudication spécialisée dans le contentieux des droits et libertés), soit aux tribunaux de droit commun, en vue d'obtenir toute mesure appropriée contre la personne en défaut ou pour réclamer, en faveur de la victime, toute mesure de redressement qu'elle juge adéquate³⁴.

Le Tribunal des droits de la personne du Québec présente, par comparaison avec les organismes similaires existant dans les autres

provinces et le Tribunal canadien des droits de la personne, l'originalité d'être composé de magistrats (des juges de la Cour du Québec), lesquels sont assistés par des assesseurs qui ne sont pas des magistrats et qui sont choisis en raison de leur expérience et de leur sensibilisation en matière de protection des droits de la personne (ils participent à l'audition, mais seul le juge qui la préside rend la décision)³⁵. Le Tribunal fonctionne selon un ensemble de règles de pratique et de procédures qui lui permettent de rendre justice avec une plus grande célérité. Il peut ordonner toute mesure nécessaire à la cessation d'une atteinte aux droits et à la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte. Les décisions du Tribunal peuvent être portées en appel devant la Cour d'appel, sur permission d'un juge de celle-ci.

POINTS CLÉS

- > La Charte québécoise combine les fonctions d'une Déclaration des droits (comme la Charte canadienne et la Déclaration canadienne) et d'un code antidiscriminatoire (comme la *Loi canadienne sur les droits de la personne*). Elle contient donc à la fois des dispositions destinées à protéger les droits et libertés contre l'État provincial – et dans certains cas contre les atteintes d'origine privée – et d'autres qui ont pour objet d'interdire la discrimination autant dans les rapports entre les individus et l'État provincial que dans les rapports interindividuels.

34. Le plaignant ne peut cependant saisir lui-même le *Tribunal des droits de la personne* que dans les cas où la Commission estime la plainte fondée tout en décidant de ne pas instituer une poursuite.

35. Les instances spécialisées en matière de droits de la personne existant au niveau fédéral et dans les autres provinces sont composées de personnes n'appartenant pas au pouvoir judiciaire.

- > Outre les libertés et droits fondamentaux, les droits à l'égalité, les droits politiques et les droits judiciaires, la Charte québécoise, garantit également, de façon plus originale, des droits qualifiés d'« économiques et sociaux », qui, contrairement aux quatre premières catégories, ne bénéficient cependant d'aucune primauté sur les lois ordinaires.
- > La Charte québécoise n'étant pas «enchâssée» peut être modifiée selon le processus législatif ordinaire. Certaines de ses dispositions se voient néanmoins reconnaître une primauté sur les lois ordinaires dans la mesure où le législateur ne peut y déroger que par déclaration expresse (art. 52). Par conséquent, tous les droits et libertés garantis dans la Charte québécoise peuvent faire l'objet de dérogations par le législateur. Dans le cas de ceux revêtus de la primauté, la dérogation doit être expresse. Dans les autres cas, elle peut être implicite.
- > Dans le cas des droits et libertés revêtus de la primauté sur les lois ordinaires, la Charte québécoise permet également au législateur d'« en fixer la portée et d'en aménager l'exercice », c'est-à-dire de les restreindre de façon raisonnable et justifiable (art. 9.1).
- > Pour son application, la Charte québécoise combine le recours, d'une part, aux tribunaux de droit commun et, d'autre part, à des instances spécialisées, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et le Tribunal des droits de la personne.

CONCLUSION

1.1. Les interactions résultant de la superposition des instruments constitutionnels et quasi constitutionnels de protection des droits

Cette superposition, tout en offrant une protection supplémentaire pour les individus, entraîne également une complexité juridique accrue. La tâche de déterminer s'il faut invoquer la Charte canadienne, la Charte québécoise ou l'une des deux lois fédérales sur les droits de la personne peut être ardue, car il faut faire deux analyses souvent compliquées, susceptibles d'entraîner des délais et des coûts supplémentaires pour les plaignants : dans quel domaine matériel de compétence, fédéral ou provincial, le problème se pose-t-il ? ; l'organisme contre lequel on veut invoquer les droits et libertés est-il un agent de l'État – fédéral ou provincial – ou un agent privé ? (la réponse à cette deuxième question est parfois très difficile, notamment dans le cas des organismes du secteur parapublic).

L'existence parallèle de la Charte canadienne et des lois sur les droits de la personne, notamment la Charte québécoise, augmente les possibilités d'expérimentation, en matière de protection des droits et libertés, par les provinces et les autorités fédérales. Les expériences réussies donneront lieu à des emprunts, l'imitation pouvant se produire « verticalement », un des deux paliers de gouvernement imitant l'autre, ou « horizontalement », une province ou un territoire servant de modèle aux autres. Ainsi, le Québec a été la première province à interdire dans sa Charte la discrimination basée sur l'orientation sexuelle. Par la suite, cette

protection a été reprise au niveau fédéral et dans d'autres provinces. De même, certains concepts, comme celui de « discrimination indirecte » et celui d'« accommodement raisonnable », ont d'abord été développés par les tribunaux des droits de la personne, dans le cadre des lois fédérales ou provinciales, puis repris par la Cour suprême pour interpréter la Charte canadienne. Cette fonction de laboratoire législatif des lois sur les droits de la personne tient également au fait qu'elles sont beaucoup plus faciles à modifier que la Charte canadienne inscrite dans la Constitution (qui exige, pour sa modification, l'accord du Parlement fédéral et des deux tiers des provinces, représentant au moins la moitié de la population de l'ensemble des provinces). Par conséquent, elles peuvent plus aisément s'ajuster à l'évolution des problèmes sociaux, ou être modifiées afin de contrecarrer des décisions judiciaires trop restrictives³⁶. Cependant, cette caractéristique présente également des inconvénients : en étant faciles à modifier, les lois fédérales et provinciales ne jouent pas complètement leur rôle antimajoritaire de protection des droits individuels et minoritaires. L'opinion publique pourrait par exemple réclamer une diminution de certaines garanties dans le domaine du processus pénal si elle doutait de l'efficacité de la prévention et de la répression du crime. Néanmoins, au Canada où la **démocratie directe** est peu répandue, la responsabilité de la politique législative en matière de protection des droits et libertés appartient en dernière analyse au gouvernement et au Parlement, lesquels hésiteront le plus souvent à proposer des changements qui auraient pour effet de

diminuer cette protection. De fait, il n'y a pratiquement pas d'exemples d'une loi sur les droits de la personne modifiée pour en restreindre les garanties³⁷ (alors que les exemples inverses sont nombreux³⁸).

Une loi sur les droits de la personne provinciale ou territoriale sert de norme de référence uniquement pour le contrôle de la quasi-constitutionnalité des mesures législatives et exécutives de la province ou du territoire qui l'a adoptée (ou des lois fédérales dans le cas des lois sur les droits de la personne adoptées par le Parlement canadien), alors que la Charte canadienne joue ce rôle à l'égard des mesures adoptées par les autorités fédérales et celles de toutes les provinces et des territoires. Une mesure provinciale ou territoriale peut donc être contestée à la fois en vertu de la Charte

37. Au Québec, à l'occasion de la controverse sur les accommodements raisonnables en matière religieuse, les tenants d'une laïcité stricte ont parfois réclamé que la Charte québécoise soit modifiée pour limiter ou empêcher de tels accommodements au nom du principe de laïcité, ce qui aurait pour effet de restreindre la portée de la liberté de religion et du droit à l'égalité telle qu'elle a été établie jusqu'à présent par la jurisprudence des tribunaux dans l'application de la Charte québécoise et de la Charte canadienne. En novembre 2013, le gouvernement du Parti québécois a présenté un projet de loi (n° 60) visant à « instituer une Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que d'égalité entre les hommes et les femmes et encadrant les demandes d'accommodement », qui aurait notamment eu pour effet, s'il avait été adopté, d'ajouter à la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec un article énonçant, entre autres conditions à remplir pour qu'un accommodement puisse être accepté, que, « dans le cas d'un organisme de l'État, un accommodement ne doit pas compromettre la séparation des religions et de l'État ainsi que la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci ». Dans son mémoire sur le projet de loi 60 à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale (à la p. 42), la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec relève qu'une telle disposition limiterait la portée de l'obligation d'accommodement raisonnable et porterait atteinte à la *Charte des droits et libertés de la personne*.

38. Ainsi, en 1982, l'âge et la grossesse ont été ajoutés aux motifs illicites de discrimination dans la Charte québécoise.

36. Par exemple, à la suite d'une ancienne décision de la Cour suprême statuant qu'une distinction fondée sur la grossesse ne constituait pas une discrimination fondée sur le sexe, plusieurs lois antidiscriminatoires avaient été modifiées pour ajouter la grossesse comme motif illicite de discrimination.

canadienne et de la loi provinciale ou territoriale sur les droits de la personne applicable. Dans ce cas, les mêmes tribunaux, cours provinciales ou territoriales de première instance et d'appel, puis la Cour suprême du Canada le cas échéant, examineront les deux moyens en parallèle. Le cas échéant, la loi provinciale ou territoriale pourra être déclarée doublement invalide si elle est jugée non conforme à la fois à la Charte canadienne et à l'instrument provincial ou territorial de protection des droits³⁹. Bien sûr, les justiciables peuvent également choisir de contester une mesure provinciale ou fédérale uniquement sur la base de la Charte canadienne ou uniquement sur la base de la loi fédérale ou provinciale sur les droits de la personne applicable.

La Cour suprême du Canada est l'interprète final à la fois de la Constitution canadienne et des

lois sur les droits de la personne, fédérales, territoriales et provinciales, et l'on constate qu'elle a tendance à aligner l'interprétation des unes sur les autres, même lorsqu'il existe des différences importantes dans la rédaction des deux catégories d'instruments. L'inconvénient est que cette attitude diminue quelque peu l'intérêt et l'utilité de la superposition des deux niveaux de garanties : si les deux catégories sont alignées l'une sur l'autre, elles perdront en complémentarité (Morel, 1993). L'avantage, par contre, est une certaine simplification du régime en matière de droits et libertés qui risquerait autrement d'être trop complexe. C'est ainsi que la Cour suprême du Canada a eu recours à la jurisprudence élaborée sous l'empire de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et des lois provinciales pour interpréter les concepts d'égalité et de discrimination dans la Charte canadienne. Inversement, le contenu des libertés d'expression et de religion, par exemple, tel qu'il a été dégagé par les tribunaux dans l'application des dispositions constitutionnelles, a été transposé dans le cadre de la Charte québécoise.

Enfin, comme toute autre loi fédérale ou provinciale, les lois sur les droits de la personne doivent être conformes aux dispositions de la Charte canadienne et, dans le cas contraire, peuvent être déclarées inopérantes ou reformulées par les tribunaux, dans la mesure de leur incompatibilité⁴⁰. Il est arrivé à quelques reprises que les tribunaux se servent de la Charte canadienne pour reformuler ou reconstruire les dispositions incompatibles d'une loi provinciale ou fédérale, plutôt que de les invalider, ce qui a eu généralement pour effet d'améliorer l'instrument en cause en étendant la protection

39. Par exemple, dans *Ford c. P. G. Québec*, [1988] 2 R.C.S. 712, la Cour suprême a invalidé les dispositions de la *Charte de la langue française*, L.Q. 1977, c. 5 ; L.R.Q., c. C-11, qui interdisaient l'emploi des langues autres que le français dans l'affichage public, la publicité commerciale et les raisons sociales comme incompatibles avec la liberté d'expression garantie à la fois par la Charte canadienne et par la Charte québécoise et comme entraînant également une discrimination indirecte prohibée par cette dernière. La Cour a considéré comme justifié le fait d'exiger la présence du français, mais elle a également conclu que le fait d'exclure les autres langues constituait une restriction non justifiable des droits garantis. En outre, dans des constatations du 31 mars 1993, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, institué en application du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, est également arrivé à la conclusion que les dispositions de la loi 101 sur l'affichage et les raisons sociales violaient la liberté d'expression garantie à l'article 19 du Pacte. À la suite de ces décisions, le gouvernement du Québec a fait adopter en 1993 un nouveau régime dans lequel l'affichage public et la publicité commerciale peuvent désormais être faits à la fois en français et dans une ou plusieurs autres langues pourvu que le français y figure « de façon nettement prédominante ». Quant aux raisons sociales, elles peuvent désormais être assorties d'une version dans une langue autre que le français pourvu que, dans son utilisation, la raison sociale en langue française figure « de façon au moins aussi évidente » que les versions dans d'autres langues (Woehrling, 2005).

40. Art. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* : « La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada ; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit. »

qui en découle. C'est ce qu'illustre par exemple une décision de la Cour suprême du Canada jugeant que la loi sur les droits de la personne de l'Alberta était discriminatoire et contraire à l'article 15(1) de la Charte canadienne parce qu'elle n'incluait pas l'orientation sexuelle parmi les motifs de discrimination illicites. La Cour reformula donc la loi provinciale pour y ajouter jurisprudentiellement l'orientation sexuelle comme motif prohibé de discrimination⁴¹. Par contre, jusqu'à présent, aucune disposition de la Charte québécoise n'a été considérée comme incompatible avec la Charte canadienne.

1.2. L'hypothèse d'une constitutionnalisation de la Charte québécoise

Toutes les provinces canadiennes, dont le Québec, possèdent une Constitution au sens matériel du terme, mais celle-ci n'existe pas véritablement au sens formel⁴². Les constitutions

provinciales sont en effet composées d'éléments disparates et dispersés, localisés pour part dans la Constitution du Canada (dont certaines parties servent de Constitution aux provinces) et pour part en dehors de celle-ci, dans des lois organiques provinciales (notamment les lois sur les droits de la personne), des règles de *common law*, des coutumes et des conventions constitutionnelles. Tous les éléments des constitutions provinciales qui sont situés en dehors de la Constitution du Canada, ainsi que certains des éléments situés à l'intérieur de celle-ci, sont souples et peuvent être modifiés par loi provinciale ordinaire. Par contre, certains autres éléments des constitutions provinciales, contenus dans la Constitution du Canada, sont rigides et ne peuvent être modifiés que par une procédure spéciale de modification constitutionnelle qui exige, selon le cas, outre l'accord de la province intéressée, celui des autorités fédérales et, parfois, l'accord de toutes les autres provinces ou d'une majorité d'entre elles.

Le projet d'adopter une Constitution provinciale formelle, pleinement revêtue de la primauté sur les lois provinciales ordinaires et modifiable uniquement par une procédure spéciale de modification purement provinciale, dans laquelle un certain nombre de règles actuellement éparses seraient rassemblées, systématisées et, le cas échéant, complétées, a été avancé à quelques reprises au Québec (Morin, 1994). Par ailleurs, à une échelle plus modeste, on a parfois proposé de constitutionnaliser de façon formelle la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec en soumettant sa modification à une procédure spéciale, comme la majorité des deux tiers à l'Assemblée nationale du Québec (Bosset, 2005). Pour le moment, aucun de ces projets n'a abouti.

41. *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493. Dans *Haig c. Canada*, (1992) 9 O.R. (3d) 495, la Cour d'appel de l'Ontario avait déjà procédé de la même façon, pour les mêmes raisons, à l'endroit de l'article 3(1) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Par la suite, le Parlement canadien a modifié la loi pour se conformer à ce jugement, en y inscrivant formellement l'orientation sexuelle comme motif illicite de discrimination.

42. Au sens « matériel », sont considérées comme faisant partie du droit constitutionnel toutes les règles qui, par leur objet et leur contenu, portent sur des questions de nature constitutionnelle (organisation et fonctionnement des pouvoirs publics ; relations entre ces derniers et les citoyens), quelle que soit la catégorie juridique dont elles relèvent. Quant à la Constitution formelle, elle est constituée par un ou plusieurs instruments juridiques présentant la double caractéristique de ne pouvoir être modifiés que par une procédure spéciale de modification, plus exigeante que la procédure législative ordinaire, et d'avoir primauté sur toutes les autres règles de droit, y compris les lois ordinaires. Normalement, toutes les règles contenues dans la Constitution formelle sont « matériellement » constitutionnelles ; par contre, il n'arrive jamais que toutes les règles matériellement constitutionnelles soient contenues dans la Constitution

formelle. Par exemple, le système électoral relève habituellement de lois ordinaires (Morin et Woehrling, 1994, tome 1, p. 123-133).

L'explication tient probablement, d'une part, à ce que l'on hésite encore à modifier l'équilibre actuel entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir politique et, d'autre part, au fait qu'une nouvelle Constitution provinciale – ou une Charte québécoise des droits constitutionnalisés – serait toujours assujettie à la primauté de la Constitution du Canada de même qu'elle continuerait d'être interprétée en dernière instance par la Cour suprême du Canada, composée en majorité de juges venant du reste du Canada et nommés par les autorités fédérales sans droit de regard du gouvernement du Québec.

Par contre, une nouvelle Constitution, comprenant une Charte des droits, adoptée dans le cadre d'un Québec ayant accédé à la souveraineté, occuperait véritablement le sommet de l'ordre juridique. La Constitution canadienne, et notamment la *Charte canadienne des droits et libertés*, cessant de s'appliquer au Québec, il faudrait, pour éviter que l'accession à la souveraineté entraîne un « déficit » dans la protection des droits et libertés, ajouter à la Charte québécoise un certain nombre de droits et de libertés qui en sont actuellement absents, mais qui figurent dans la Charte canadienne ou, plus généralement, dans la Constitution canadienne. La question se poserait notamment pour les droits des peuples autochtones du Québec (Grammond, 2006), les droits des minorités, notamment les droits linguistiques

de la minorité anglophone (Woehrling, 1992) et, plus ponctuellement, pour certains droits qui manquent actuellement dans la Charte québécoise parce qu'ils n'ont de raison d'être qu'en matière criminelle, compétence fédérale exclusive (comme le droit de bénéficier d'un procès avec jury lorsque la peine maximale prévue est un emprisonnement de cinq ans ou une peine plus grave⁴³, ou encore la protection contre tous traitements cruels ou inusités⁴⁴), ou parce qu'ils constituent un accessoire de la citoyenneté canadienne (comme le droit de tout citoyen canadien de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir⁴⁵).

Enfin, certains droits qui ne sont actuellement garantis ni par la Charte québécoise ni par la Charte canadienne pourraient être ajoutés à l'occasion de l'accession du Québec à la souveraineté. Ainsi, la Charte constitutionnelle d'un Québec souverain pourrait énoncer que le Québec respectera les libertés syndicales comme le prévoit le droit international, notamment dans les conventions de l'Organisation internationale du travail (Woehrling, 1995).

.....
43. Art. 11(f) de la Charte canadienne.

44. Art. 12 de la Charte canadienne.

45. Art. 6(1) de la Charte canadienne. Quant à l'article 6(2) de la Charte canadienne, il garantit le droit des citoyens canadiens et des résidents permanents de se déplacer librement sur tout le territoire de la fédération, ainsi que de s'établir et de travailler là où ils le désirent.

QUESTIONS

1. Quels sont les instruments juridiques permettant la protection des droits et libertés des citoyens québécois?
2. Quelles sont les différences de statut juridique, de contenu et d'application entre la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Déclaration canadienne des droits*?

3. Quel est l'État, provincial ou fédéral, qui a adopté la première charte des droits au Canada ? Quel effet cela a-t-il eu sur le reste de la fédération ?
4. Quelles sont les principales différences de statut juridique, de contenu et d'application entre la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec ?
5. Y avait-il des dispositions visant à protéger les droits et libertés des citoyens canadiens dans la *Loi constitutionnelle de 1867* ? Si oui, lesquelles ?
6. Quelle est la logique qui a présidé à la création du régime constitutionnel canadien ? Diriez-vous que la primauté constitutionnelle existait en 1867 ?
7. Quelles sont les causes, internes et externes, qui ont mené à une demande pour une Charte constitutionnelle et à l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* ?
8. Quels sont les critères de discrimination prohibés par les divers instruments de protection des droits et libertés ? Au niveau fédéral ? Au Québec ?
9. Quelle est l'idéologie sous-jacente à la Charte canadienne ? Quel est l'effet de cette idéologie sur le type de droits reconnus ou non par la Cour suprême ? Une mère de famille monoparentale pourrait-elle invoquer le droit à la sécurité (art. 7 de la Charte canadienne) pour dénoncer la non-indexation du régime d'assistance sociale au Québec ? Aurait-elle plus de chances de succès en invoquant la Charte québécoise ? Une personne pourrait-elle invoquer l'article 15 (les droits à l'égalité) de la Charte canadienne si elle juge que le fait qu'elle ne soit pas embauchée par l'administration publique entraîne de la discrimination à son égard ? Pourrait-elle se défendre aussi en invoquant la Charte québécoise ?
10. Quels types de relations sont visés par la Charte canadienne ? Est-ce que des syndiqués peuvent invoquer la Charte canadienne si leur employeur refuse de reconnaître leur syndicat et de négocier avec eux ?
11. Selon quelles modalités et à quelles conditions l'Assemblée nationale peut-elle soustraire une de ses lois à l'application de la Charte canadienne ? de la Charte québécoise ?
12. De quelle façon la protection juridique offerte par les chartes canadienne et québécoise est-elle mise en œuvre ?
13. Quel article de la Constitution du Canada donne expressément le pouvoir aux tribunaux d'invalider une loi ordinaire adoptée par un Parlement ?
14. Advenant l'indépendance du Québec, la Charte québécoise telle qu'elle est rédigée actuellement offrirait-elle une protection suffisante des droits et libertés ?

LECTURES SUGGÉRÉES

- Beaudoin, G.-A. et E. Mendez (dir.) (2005). *Charte canadienne des droits et libertés*, Markham (Ont.), Lexis-Nexis Butterworths.
- Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec (2003). *Après 25 ans – La Charte québécoise des droits et libertés. Bilan et recommandations* (http://www.cdpcj.qc.ca/publications/bilan_charte.pdf).
- Ignatieff, M. (2001). *La révolution des droits*, Montréal, Boréal.
- Kelly J. et C.P. Manfredi (2009). *Contested Constitutionalism: Reflections on the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Vancouver, UBC Press.
- Mandel, M. (1996). *La Charte des droits et libertés et la judiciarisation du politique au Canada*, Montréal, Éditions du Boréal.
- Sharpe, R.J. et K. Roach (2005). *The Charter of Rights and Freedoms*, 3^e éd., Toronto, Irwin Law.

GLOSSAIRE

CONTRÔLE JUDICIAIRE : Contrôle exercé par les tribunaux pour vérifier la compatibilité des lois, et plus généralement de l'action étatique, avec les normes contenues dans la Constitution canadienne ou dans les lois sur les droits de la personne revêtues d'une suprématie sur les lois ordinaires (comme la Charte québécoise). Au Canada, ce contrôle est effectué par les tribunaux ordinaires (plutôt que par un tribunal spécialisé, comme c'est le cas dans un grand nombre de pays européens), généralement à l'occasion d'une poursuite pénale ou criminelle ou d'un litige civil, lorsque l'une des parties soulève l'argument d'inconstitutionnalité à l'encontre d'une loi ou d'un règlement que l'autre partie cherche à lui faire appliquer.

DÉMOCRATIE DIRECTE : Participation directe du corps électoral à certains processus décisionnels, sans l'intermédiaire d'organes représentatifs, notamment par des référendums. Au Canada, la démocratie directe a longtemps été considérée comme peu compatible avec le

système de gouvernement représentatif et le principe de la souveraineté du Parlement, l'un et l'autre hérités du Royaume-Uni. Depuis une quarantaine d'années, cette attitude tend cependant à changer. Le scepticisme grandissant, voire le cynisme, à l'égard du personnel politique élu fait en sorte que le recours à des mécanismes de démocratie directe (référendum, initiative populaire, processus de rappel des députés) gagne en popularité.

DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE (OU INDIRECTE) :

Régime où les citoyens exercent indirectement le pouvoir en élisant des représentants qui seront chargés de voter les lois et de contrôler le gouvernement. C'est la forme aujourd'hui la plus répandue dans le monde. Les parlementaires n'étant pas contraints par des mandats impératifs, ils jouissent, une fois élus, de la liberté décisionnelle à l'égard de leurs commettants. Par contre, dans le système politique canadien (fédéral et provincial), ils sont assujettis à une stricte discipline de parti.

ENCHÂSSEMENT : Inscription de normes considérées comme fondamentales – et nécessitant pour cette raison une protection spéciale – dans un instrument constitutionnel revêtu de la primauté sur les règles de droit ordinaire et ne pouvant être modifié ou abrogé que selon une procédure spéciale, plus exigeante et plus complexe que la procédure ordinaire d'adoption des lois (une telle constitution, parce qu'elle est difficile à modifier, est dite « rigide »). Cette primauté permet ensuite aux tribunaux d'exercer le contrôle judiciaire de constitutionnalité (*supra*). La *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec peut être modifiée ou abrogée comme une loi ordinaire et n'est donc pas « enchâssée ». Certaines de ses dispositions sont néanmoins revêtues d'une suprématie sur les lois québécoises ordinaires dans la mesure où le législateur ne peut y déroger que par déclaration expresse (*infra*).

POUVOIR DE DÉROGATION : Dans le cas de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le pouvoir de déroger (art. 33) permet au Parlement fédéral ou à une législature provinciale de rendre inapplicables, pour une période de 5 ans renouvelable, les libertés fondamentales (art. 2), les garanties juridiques (art. 7 à 14) et les droits à l'égalité (art. 15) à toute loi ordinaire en y insérant une disposition expresse à cet effet. Dès lors, les dispositions de la Charte faisant l'objet de la dérogation cessent d'avoir effet. Trois catégories de droits sont soustraites au pouvoir de déroger : droits politiques (art. 3), liberté de circulation et d'établissement (art. 6) et droits linguistiques (art. 16 à 23). Dans le cas de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, la législature du Québec peut déroger de façon expresse à tous les droits et libertés revêtus de la primauté sur les lois

ordinaires (art. 52) et les dispositions dérogatoires ainsi adoptées s'appliquent aussi longtemps qu'elles ne sont pas formellement abrogées, sans qu'il soit nécessaire de les renouveler au bout de cinq ans.

PRIMAUTÉ DE LA CONSTITUTION : Synonyme de « constitutionnalisme », ce principe, complémentaire de celui de la primauté du droit, signifie que toute action de l'État et toute norme juridique (loi, règlement, etc.) trouvent leur fondement dans la Constitution et doivent lui être conformes. Toute règle de droit non conforme à la Constitution pourra être déclarée inopérante par les tribunaux. La primauté de la Constitution suppose que celle-ci soit « rigide », c'est-à-dire modifiable uniquement par une procédure plus exigeante que la procédure législative ordinaire. Elle est incompatible avec la souveraineté du Parlement, qui suppose au contraire que le Parlement puisse changer la Constitution par loi ordinaire, celle-ci étant alors dite « souple » (*infra*).

PRIMAUTÉ DU DROIT : Principe d'origine britannique selon lequel tout agent agissant au nom de l'État ne peut le faire que selon une règle de droit préétablie (loi, règlement, etc.), ayant fait l'objet d'une publication et dûment adoptée par les institutions compétentes, donc qu'il n'exerce pas ses pouvoirs de façon arbitraire. Corollairement, ce principe veut également qu'un citoyen ne puisse être frappé d'une sanction que s'il contrevient à une règle de droit explicite (« tout ce qui n'est pas légalement interdit est permis »). En outre, ce principe exige que la loi s'applique de manière uniforme, donc que toutes les personnes morales et physiques, y compris l'État lui-même, soient égales devant la loi. Ce principe suppose enfin l'existence de tribunaux

indépendants et impartiaux pour assurer le respect des règles de droit. Dans le régime britannique traditionnel de souveraineté du Parlement, le principe de la primauté du droit ne s'applique pas au Parlement lui-même, qui peut modifier la Constitution comme il l'entend (*infra*). Par contre, dans un régime de suprématie de la Constitution, le Parlement est assujéti au respect de celle-ci, qui ne peut être modifiée par loi ordinaire (*supra*).

SOUVERAINETÉ PARLEMENTAIRE : Principe d'origine britannique selon lequel le Parlement peut, par loi ordinaire, tout faire, y compris modifier la Constitution. Dès lors, il ne peut exister de contrôle de constitutionnalité des lois parlementaires par les tribunaux. Ce principe a inspiré la Constitution canadienne jusqu'en 1982 sans cependant ne jamais s'y appliquer intégralement. En effet,

le Canada étant un système fédéral, chaque parlement, fédéral ou provincial, ne pouvait être « souverain » qu'à l'intérieur de son champ de compétence. Les tribunaux canadiens ont donc toujours exercé un contrôle judiciaire des lois, fédérales et provinciales, fondé sur le partage des compétences (art. 91, 92 et suivants de la *Loi constitutionnelle de 1867*). En outre, le Canada est clairement passé en 1982 à un régime de suprématie constitutionnelle, avec l'article 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui énonce que « [l]a Constitution du Canada est la loi suprême du Canada ; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit ». Enfin, depuis 1982, au contrôle judiciaire de constitutionnalité fondé sur le partage des compétences, s'est ajouté celui qui s'appuie sur la *Charte canadienne des droits et libertés*.

BIBLIOGRAPHIE

- Bosset, P. (2005). *La Charte des droits et libertés de la personne dans l'ordre constitutionnel québécois : évolution et perspectives*, Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.
- Brouillet, E. et F.-A. Michaud (2011). « Les rapports entre les pouvoirs politique et judiciaire en droit constitutionnel canadien : dialogue ou monologue ? », dans *Actes de la XIX^e Conférence des juristes de l'État*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 3-35.
- Cairns, A.C. (1992). *Charter versus Federalism. The Dilemmas of Constitutional Reform*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Fletcher, J. et P. Howe (2000). « Supreme Court cases and court support. The state of Canadian public opinion », *Choices*, vol. 6, n^o 3, p. 30-56.
- Grammond, S. (2006). « Pour l'inclusion des droits des Autochtones dans la Charte des droits et libertés de la personne », *Revue du Barreau du Québec*, numéro thématique hors série, p. 295-319.
- MacLennan, C. (2003). *Toward the Charter. Canadians and the Demand for a National Bill of Rights, 1929-1960*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Morel, A. (1987). « La Charte québécoise : un document unique dans l'histoire législative canadienne », *Revue juridique Thémis*, vol. 21, n^o 1, p. 1-24.
- Morel, A. (1993). « L'originalité de la Charte québécoise en péril », dans *Développements récents en droit administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 65-89.
- Morin, J.-Y. (1987). « La constitutionnalisation progressive de la Charte des droits et libertés de la personne », *Revue juridique Thémis*, vol. 21, n^o 1, p. 25-69.

- Morin, J.-Y. (1994). « Pour une nouvelle Constitution du Québec », dans J.-Y. Morin et J. Woehrling (dir.), *Demain, le Québec...*, Québec, Septentrion, p. 145-214.
- Morin, J.-Y. et J. Woehrling (1994). *Les Constitutions du Canada et du Québec. Du Régime français à nos jours*, 2^e éd., Montréal, Éditions Thémis.
- O'Neill, B. (2001). « Generational patterns in the political opinions and behaviour of Canadians. Separating the wheat from the chaff », *Policy Matters*, vol. 2, n° 5, p. 137-166.
- Russell, P.H. (1983). « The political purposes of the Canadian Charter of Rights and Freedoms », *Revue du Barreau canadien*, vol. 61, n° 1, p. 30-54.
- Woehrling, J. (1992). « La protection des droits et libertés et le sort des minorités », dans A.-G. Gagnon et F. Rocher (dir.), *Répliques aux détracteurs de la souveraineté du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, p. 131-167.
- Woehrling, J. (1995). « Les modifications à la Charte des droits et libertés de la personne nécessaires en cas d'accession du Québec à la souveraineté », *Revue générale de droit*, vol. 26, p. 565-586.
- Woehrling, J. (2000). « Convergences et divergences entre fédéralisme et protection des droits et libertés : l'exemple des États-Unis et du Canada », *Revue de droit de McGill*, vol. 46, n° 1, p. 21-68.
- Woehrling, J. (2005). « L'évolution du cadre juridique et conceptuel de la législation linguistique du Québec », dans A. Stefanescu et P. Georgeault (dir.), *Le français au Québec : les nouveaux défis*, Montréal, Conseil supérieur de la langue française et Fides, p. 253-356.
- Woehrling, J. (2006). « Les conséquences de l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour la vie politique et démocratique et l'équilibre du système fédéral », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 251-279.
- Woehrling, J. (2013). « La *Charte canadienne des droits et libertés* et ses répercussions sur la vie politique », dans R. Pelletier et M. Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*, 5^e éd., Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 89-126.

PARTIE III

PARTIS POLITIQUES, MOUVEMENTS ET GROUPES

La troisième partie traite plus spécifiquement de partis politiques, de mouvements sociaux et de groupes au Québec et au Canada, tout en proposant aux lecteurs une étude du nationalisme dans une perspective comparée. Aussi, dans le chapitre 15, **André Lamoureux** étudie le système partisan au Québec en adoptant une perspective historique. Il établit d'abord quelques bases théoriques permettant de caractériser les partis politiques, d'en saisir les fondements et de comprendre la nature ainsi que la dynamique des systèmes de partis. Lamoureux propose une perspective d'analyse axée sur les points de rupture survenus au fil du temps dans la mesure où ils ont mené à l'émergence de nouveaux systèmes partisans. L'auteur cerne ensuite l'évolution des luttes partisans au Québec depuis 1867. Deux périodes sont circonscrites : l'une caractérisée par un bipartisme dominant (1867-1967) ; une autre marquée par un processus d'érosion du bipartisme (1968-2013). Au total, la succession de quatre systèmes de partis est analysée. Pour chacun de ces systèmes, les tendances dominantes sont mises en évidence de même que les facteurs de changement. En conclusion, des renseignements généraux sont dégagés tout en ciblant les transformations en cours dans l'actuel système de partis.

Dans le chapitre suivant, **James P. Bickerton** y va d'une étude de l'évolution du système partisan et des élections au Canada. Ce chapitre est structuré autour de quatre dimensions. La première section fournit un aperçu des trois premiers systèmes de partis canadiens en décrivant leurs caractéristiques respectives ainsi qu'un certain nombre de tendances associées aux politiques partisans et électorales. La deuxième section traite de la responsabilité de certains facteurs institutionnels (p. ex., le fédéralisme, le système électoral) dans l'émergence des tiers partis et la régionalisation du système partisan. La troisième section du chapitre présente les partis en tant qu'organisations, leurs modes de fonctionnement, leurs réformes (lesquelles se sont produites dans le but de s'adapter aux dynamiques politiques mouvantes et aux changements culturels, d'une part, et, d'autre part, en raison de régulations étatiques

en constante transformation) et leurs limites. Enfin, la dernière partie de son étude propose un aperçu des différentes théories de choix électoral qui ont été utilisées pour tenter d'expliquer les résultats des récentes élections canadiennes ainsi que les luttes entre les partis en vue d'amasser des voix.

Les mouvements sociaux viennent donner un ton particulier à l'analyse des phénomènes politiques. Dans le chapitre 17, **Francis Dupuis-Déri** montre dans quelle mesure et de quelle manière les mouvements sociaux influencent les sociétés contemporaines et représentent un espace de participation politique déterminant pour les citoyennes et les citoyens. Le Canada, et surtout le Québec, sont traversés par de nombreuses mobilisations qui prennent de l'ampleur depuis le début des années 2000. Mais pourquoi s'engage-t-on ? Et comment ? Dupuis-Déri signale que les sciences sociales et humaines offrent plusieurs cadres théoriques pour expliquer l'apparition et les mobilisations des mouvements sociaux, soit le pluralisme, le structuralisme et le poststructuralisme. L'auteur passe en revue et explique l'évolution des approches qui ont été développées au cours des ans afin de rendre compte de la montée des mouvements sociaux, en passant au crible celles fondées sur la psychologie collective, les « nouveaux mouvements sociaux », la mobilisation des ressources, le processus politique et le cadrage. Enfin, l'auteur avance que la philosophie politique offre des outils pour penser les mouvements sociaux en s'inspirant entre autres des politiques de reconnaissance et de la démocratie et établit des critères pour évaluer la légitimité des moyens d'action (violente et non violente).

Dans le chapitre 18, **Alain Dieckhoff** traite du nationalisme et de son corollaire, la nation. L'auteur insiste sur l'idée que le nationalisme fait référence au phénomène universalisable d'auto-identification des groupes à une nation donnée qui les amène, ultimement, à chercher à se donner une fondation politique, un État. Il y brosse un tableau clair du phénomène national de manière diachronique (en utilisant une approche comparée) et chronologique (en remontant aux deux derniers siècles). Ce

tableau permet d'illustrer l'expansion du phénomène national, mais aussi les modes et les contextes différents de mobilisation nationale et d'accession à l'autogouvernement pour les « petites nations » ou « nations sans État ». Dieckhoff est d'avis que le fait de former une « société globale » pour une « petite nation », comme le Québec, renforce et légitime davantage sa mobilisation nationale. En situant le Québec dans cette constellation des nationalismes, l'auteur est en mesure de faire ressortir les spécificités et les divergences de cette étude de cas par rapport aux entités européennes aspirant elles aussi à se fonder politiquement.

Au chapitre 19, **Geneviève Pagé** soutient de façon convaincante dans son texte sur « La démocratie et les femmes au Québec et au Canada » que la science politique, à l'image de son objet – les institutions politiques –, s'est surtout bâtie en se basant sur l'expérience des hommes. Cependant, les femmes et les féministes à travers leurs critiques et leurs luttes ont su remettre en question autant les assises théoriques de la science politique que les structures politiques dans le but d'obtenir une égalité complète *de jure* (formelle), si ce n'est *de facto* (de fait). Dans ce chapitre, l'auteure retrace les grands enjeux débattus par les femmes et les féministes du Québec et du Canada autour la démocratie. Questionnant d'abord les assises théoriques de la

démocratie moderne, l'auteure discute ouvertement des enjeux autour de la démocratie représentative et de la démocratie participative. Pagé termine son chapitre en examinant les effets de quelques politiques publiques sur les femmes.

La partie III du présent ouvrage s'achève sur une étude de **Michel Sarra-Bournet** et **Jean-François Thuot** sur l'État et les groupes. Au-delà des partis politiques et du fonctionnement des institutions parlementaires, la démocratie québécoise contemporaine met en relation l'État et plusieurs groupes de la société civile. Ainsi que l'illustrent fort bien Sarra-Bournet et Thuot, les ordres professionnels, à qui on a délégué un pouvoir de réglementation, sont les plus anciens de ces groupes. Les auteurs y discutent du fait que la consultation publique peut prendre plusieurs formes, et mettre en scène des centaines de groupes d'intérêt qui se sont mutés en groupes de pression avec l'instauration de l'État-providence. Les auteurs discutent aussi de l'existence d'arrangements néocorporatistes comme constituant une caractéristique du modèle québécois et sont d'avis que l'émergence de la société civile, et notamment des mouvements sociaux, n'est qu'un des phénomènes qui contribuent à rendre la gouvernance étatique plus complexe, d'où l'importance de bien cerner les relations d'autorité.

CHAPITRE 15

LE SYSTÈME PARTISAN AU QUÉBEC

Bipartisme, réalignements et fragmentations

André Lamoureux

Au Québec, comme dans le reste du Canada, les **partis politiques**¹ occupent le devant de la scène politique. Ils sont aussi de puissants porte-voix pour les différents segments de la société (Sartori, 1976, p. 27 ; Katz et Mair, 2008, p. 46). Lorsqu'ils sont portés au pouvoir, ils deviennent associés à la direction des affaires de l'État et aux processus décisionnels qui en découlent. Pour bien saisir leurs actions, leurs assises, leurs différenciations ainsi que leur évolution dans l'espace partisan québécois, l'étude du système des partis et des transformations dont il a été l'objet depuis 1867 fournit un point d'ancrage d'analyse de premier plan. Cet examen permet de circonscrire la nature des partis, de les caractériser et de saisir les grands tournants qui se sont révélés décisifs

dans leur cheminement depuis la fondation du Canada. Il permet surtout de mieux comprendre la dynamique actuelle des partis au Québec.

1. LES PARTIS POLITIQUES ET LES SYSTÈMES PARTISANS

1.1. La nature et la caractérisation des partis politiques

Les partis politiques se distinguent de tous les autres mouvements ou associations. En considérant les conceptions classiques sur la question, postulons qu'un parti politique doit révéler quatre caractéristiques essentielles : le maintien d'une organisation durable ; une détermination à lutter pour la conquête du pouvoir ; la recherche d'appuis populaires ; une structuration au palier local comme au plan national

.....
1. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

(Lapalombara et Weiner, 1969, p. 6). À propos du leitmotiv de la « conquête du pouvoir » qui serait, selon Lapalombara et Weiner, un critère absolu de définition des partis politiques, des nuances s'imposent. L'expérience des sociétés démocratiques contemporaines montre qu'un parti politique peut tout simplement lutter pour défendre une cause au Parlement en y faisant élire des députés, de manière à influencer la prise de décision ou la faire infléchir. Dans un pareil cas, une telle organisation s'avère un parti politique et mérite cette appellation. Dans l'histoire du Québec et du Canada, le Bloc populaire canadien (1942-1948) ou le Bloc québécois (depuis 1993) en sont des exemples. Leurs missions n'ont jamais été rattachées à l'objectif de la prise de pouvoir. Plusieurs partis en Europe sont dans la même situation, notamment au Royaume-Uni ou en Espagne, alors que de nombreux partis nationalistes font élire des députés au Parlement central sans viser d'aucune façon la gouvernance de l'État. Concernant la durabilité d'un parti politique, les situations sont variables et ne peuvent être restreintes à un standard unique. Il en est de même du niveau de structuration de chaque parti. Retenons que tout parti vise une certaine durabilité dans le temps et un niveau de structuration lui permettant d'atteindre ses objectifs.

D'autres politologues précisent à juste titre que les partis politiques militent en faveur d'un « ensemble de perspectives » (Epstein, 1967, p. 10) ou d'une « conception particulière de l'intérêt général » (Seiler, 1993, p. 22). Manifestement, un parti politique ne peut être dissocié de sa propre orientation idéologique et programmatique. Le pôle idéologique sert de « ciment ». Il permet de soutenir la mobilisation des militants, de gagner l'adhésion de nouveaux membres et de conquérir l'opinion publique. Comme l'explique Jean-Louis Quermonne, « tout parti politique, s'il n'est pas porteur d'une idéologie,

exprime au moins une certaine orientation, une certaine vision de l'homme et de la cité : il est le fruit d'une certaine culture politique » (1994, p. 206). Les programmes, les déclarations politiques, les mémoires, les communiqués de presse, les tracts et les affiches électorales reflètent toujours certaines orientations idéologiques (Bréchon, 1999, p. 53). Au Québec, les idéologies ont été et demeurent multiples. Le conservatisme a toujours été présent. Le libéralisme s'est démarqué au ^{xx}e siècle et s'est imposé peu à peu comme idéologie dominante (Lemieux, 2008, p. 2). Différents types de nationalisme ont émergé à leur tour, oscillant entre des doctrines nationales conservatrices et des options idéologiques démocratiques et progressistes. L'idéologie sociale-démocrate s'est aussi démarquée. Le féminisme a connu aussi son propre essor. Sans compter tous les autres courants minoritaires exprimés par les tiers partis, notamment l'écologisme et l'altermondialisme.

Concernant le fonctionnement et l'armature internes des partis politiques, il demeure toujours utile de se référer au modèle d'analyse proposé par Maurice Duverger (1973) pour distinguer deux grandes catégories de partis, les partis de cadres et les partis de masse.

Les *partis de cadres* sont essentiellement des partis de notables, le plus souvent liés au monde des affaires et financés par les mieux nantis. Ils sont élitistes, car leurs structures démocratiques sont peu développées et leurs dirigeants, notamment les députés, s'avèrent les détenteurs de l'autorité et les personnages les plus en vue (Duverger, 1973, p. 85). Les simples membres du parti ont peu d'ascendant sur le processus de décision. D'où l'expression « partis de cadres ». Ces partis sont structurés en comités locaux qui correspondent le plus souvent aux circonscriptions électorales. Ils sont conçus comme des machines électorales et, en toute logique, se

manifestent surtout à l'occasion des élections. Entre ces moments décisifs, ils demeurent plutôt discrets, sauf lors de la tenue des congrès qui nourrissent les manchettes des médias et replacent momentanément ces partis au-devant de la scène politique. Les partis traditionnels au Canada, libéraux et conservateurs, ont tous été et sont toujours des partis de cadres. Il en est de même au Québec, bien qu'au cours des années 1950 le Parti libéral du Québec (PLQ) ait cherché à démocratiser ses structures avec la création de la Fédération libérale du Québec.

Les *partis de masse*, par définition, sont des partis qui regroupent un nombre considérable de membres. On y compte généralement un nombre imposant de « militants » actifs à tous les échelons du parti. De plus, leur singularité dépasse cet élément distinctif. Elle renvoie à leur niveau de démocratie et de participation beaucoup plus avancé que dans les partis de cadres, ce qui sous-tend l'implication des membres à tous les paliers de l'organisation et dans les différents processus décisionnels. Leurs activités sont diversifiées et impliquent autant les instances locales que les instances nationales : rassemblements fréquents, rallyes, sections jeunesse, cercles de formation, organes de presse, manifestations, etc. Par conséquent, la mission des partis de masse ne peut être réduite à l'organisation des campagnes électorales. À vrai dire, ces formations agissent à la fois comme des partis et des mouvements voués à la mobilisation de la population et de leurs propres adhérents (Katz et Mair, 2008, p. 44). Leur financement est aussi plus démocratisé et fait spécifiquement appel à la masse (Duverger, 1973, p. 84). Historiquement au Québec, le Parti patriote, dont les activités se sont échelonnées au Bas-Canada de 1827 à 1838, fut le premier véritable parti de masse (Bernier, 1982, p. 211).

POINTS CLÉS

- > Certaines caractéristiques essentielles permettent d'établir la distinction entre les partis et d'autres mouvements ou associations dans la société.
- > Tout parti politique agit en fonction d'une certaine idéologie qui cimente l'adhésion et l'action de ses membres.
- > Les partis de cadres et les partis de masse sont deux types de partis aux fondements organisationnels opposés.

1.2. Les assises des partis : les considérations économiques, sociales et nationales

L'analyse des partis au Québec exige également une mise en lumière de leurs ramifications sociales. En traitant des partis de cadres et des partis de masse, Duverger expliquait que cette distinction proposée correspond « à peu près à celle de la droite et de la gauche, des partis “bourgeois” et des partis “prolétariens” » (1973, p. 90). Généralement liés à la classe capitaliste, les partis de cadres seraient des partis conservateurs, sociaux-chrétiens ou libéraux, tandis que les partis de masse seraient plutôt associés au mouvement ouvrier, à la mouvance socialiste ou sociale-démocrate. En expliquant cela, Maurice Duverger admettait qu'une compréhension globale de l'action des partis politiques supposait un examen de leurs assises sociales et de leurs positionnements idéologiques.

Les partis politiques sont des organisations qui affirment parler au nom de l'intérêt général. Néanmoins, ils défendent toujours des intérêts économiques et sociaux (Epstein, 1967). Ils ne

peuvent être détachés des clivages sociaux, des intérêts économiques multiples, des confrontations entre classes sociales (Dyck, 2001, p. 42), de l'influence des groupes de pression et des mouvements sociaux, des barrières culturelles ou religieuses, des clivages centre-périphérie ou ville-campagne, voire des oppositions entre cléricaux et anticléricaux interrogeant le rapport entre l'Église et l'État (Bréchon, 1999, p. 69). Toutes ces réalités sociales et économiques fort complexes peuvent s'entremêler différemment selon chaque pays et plusieurs d'entre elles ont influé sur la configuration des partis politiques au Québec. Bref, il faut retenir que les partis politiques n'agissent pas en vase clos, détachés des rapports sociaux d'ensemble qui se nouent dans la société civile. Ils en sont l'expression et les véhicules sur le plan politique.

Au Québec, comme dans le reste du Canada, les « questions nationales » se manifestent et complexifient l'environnement sociopolitique dans lequel se déploient les partis politiques. Sur un strict plan scientifique, on doit reconnaître que le Canada est un territoire habité de peuples distincts. On pense notamment au peuple québécois, au peuple acadien et aux multiples peuples autochtones, sans oublier le peuple canadien-anglais, majoritaire au sein de la fédération. De ce fait, on peut caractériser l'État canadien comme étant une fédération « multi-nationale » (Gagnon, 2007, p. 25). Pour l'étude de telles problématiques, il est d'usage d'utiliser le concept de « peuple » au sens de composante nationale distincte. On peut le voir comme un synonyme de « nation » au sens sociologique, à savoir une vaste communauté partageant un certain nombre de caractéristiques communes la distinguant nettement des autres populations environnantes. Ces traits qui forgent le tissu et l'identité d'un peuple renvoient à l'existence de son territoire propre, circonscrit au fil du temps à son histoire, sa langue, sa culture (incluant les

traditions et les habitudes de vie) ainsi qu'à ses institutions communes (Hermet, 1996, p. 218). À ce titre, la dynamique politique du Canada et du Québec se rapproche de celle de l'Espagne, pays traversé notamment par la mouvance des peuples catalan, galicien et basque ; de celle du Royaume-Uni où l'on compte notamment les peuples écossais et irlandais. Par conséquent, le Québec est porteur d'une « question nationale » qui lui est propre. Celle-ci est incontournable et a influé largement sur l'histoire et la dynamique des partis politiques.

POINTS CLÉS

- > Même s'ils s'adressent à la population au nom de l'intérêt général, les partis défendent toujours des intérêts économiques et sociaux.
- > Comme les Catalans, les Galiciens, les Écossais ou les Irlandais, les Québécois forment un peuple ou une nation (au sens sociologique) avec tous les attributs qui sont rattachés à cette reconnaissance.
- > La question nationale québécoise est incontournable et agit sur l'ensemble des partis.

1.3. Le système partisan, le bipartisme et le multipartisme

En démocratie libérale, l'interaction entre les partis politiques s'inscrit non seulement dans un régime politique particulier, mais aussi dans un système partisan distinctif. Jean-Louis Quermone définit ce système comme « la configuration formée d'un ensemble d'éléments indépendants, résultant du nombre et de la dimension des partis politiques existants » (1994, p. 217). À propos du nombre de partis, l'agencement est le plus souvent **bipartite**, tripartite ou **multipartite**. Quant à la dimension et au

type de partis observés, ils contrastent aussi au sein d'un même système partisan dans la mesure où de grands partis nationaux cohabitent souvent avec des **tiers partis**.

Au sein d'un système partisan, les relations que les partis entretiennent entre eux sont fondamentales. Elles peuvent être fondées sur la concurrence ou la confrontation ; ou, à l'inverse, sur la coopération et même la collusion (Seiler, 2008, p. 99). Par ailleurs, l'occurrence de revirements au sein d'un même système partisan, tout comme le passage d'un système donné à un autre, est fonction de ruptures, de distanciations et de réorientations survenues sur le plan idéologique ou programmatique. Selon Pinard (1971, p. 118), l'accumulation de situations d'adversité, de griefs et de tensions peut aussi favoriser l'émergence de nouveaux partis. Ces cassures ont généralement un effet sur le nombre et le type de partis en présence, qu'elles surviennent de l'intérieur du Parlement ou qu'elles soient d'origine extraparlamentaire, comme lors la création du Nouveau Parti démocratique (NPD) en 1961 sur la scène fédérale. Elles expliquent l'effondrement d'un ancien système partisan et le passage à un nouveau.

On peut repérer les changements qui affectent un système partisan, ainsi que le suggère Réjean Pelletier (2012), en fonction de certaines élections de transition permettant à un nouveau parti de s'imposer et de détrôner un ancien parti dominant. Mais ces élections générant de nouvelles prépondérances dans le système de partis sont davantage l'expression de la portée d'une cassure importante déjà survenue que l'explication de la cassure elle-même. C'est pourquoi l'analyse proposée dans le présent texte, qui va de 1867 à nos jours, aborde la périodisation des systèmes partisans en ciblant les points de rupture. Nous en identifions trois principaux : celui de 1935, donnant lieu à l'émergence de l'Action libérale nationale (ALN)

et à la création subséquente de l'Union nationale (UN) : celui de 1968, engendrant la fondation du Parti québécois (PQ) ; et, enfin, celui de 1994 générant la fondation de l'Action démocratique du Québec (ADQ) et culminant vers la Coalition Avenir Québec (CAQ) en 2011. Ces ruptures sont étayées dans ce chapitre. Nous les considérons comme des axes de passage à de nouveaux systèmes partisans.

L'examen de l'évolution des partis au Québec est effectué selon deux grandes périodes qui ont permis l'émergence de quatre systèmes partisans distincts. Pour chacun d'entre eux, les grandes périodes de gouvernance sont passées en revue, de même que la caractérisation et la dynamique des partis.

POINTS CLÉS

- > Le plus souvent, en société démocratique, les systèmes partisans sont bipartites ou multipartites.
- > Le système partisan bipartite fonctionne selon un modèle dualiste, généralement en cohabitation avec de tiers partis.
- > Le système multipartite suppose une concurrence de quelques partis d'importance ou même davantage.
- > Les chocs, les distanciations et les cassures survenues sur le plan idéologique ou programmatique, d'origine interne ou externe à un système partisan donné, expliquent le passage à un autre système.

2. LE BIPARTISME RÉGNANT (1867-1967)

La présente section traite d'une première époque marquée par un système bipartisan. Les distinctions entre les partis y sont précisées, de même

que les périodes hégémoniques propres à l'un ou à l'autre. Un premier système de partis dure de 1867 à 1935 ; un deuxième s'échafaude en 1936 et persiste jusqu'en 1967.

2.1. La valse des hégémonies (1867-1935)

Au cours d'une première longue période qui s'étend de 1867 à 1935, un bipartisme intégral règne au Québec. Le politologue Vincent Lemieux (2008, p. 16) explique que les partis conservateur et libéral, alors établis au Québec, ne sont que des « succursales » de leurs homologues fédéraux. Les ailes fédérales et provinciales de chacun des partis sont interdépendantes, soudées entre elles. Elles n'établiront que très lentement leur caractère distinctif, surtout à compter des années 1960. Par contre, dès sa fondation en 1936, l'UN de Maurice Duplessis devient une formation politique distincte du Parti conservateur canadien.

L'articulation de ce bipartisme initial s'inscrit en deux phases hégémoniques. La première perdure jusqu'en 1897. Elle est marquée par la suprématie des conservateurs dans l'espace partisan. La deuxième s'amorce en 1897 et est dominée outrageusement par les libéraux pour une période de quarante ans, soit de 1897 à 1936.

Avec la fondation du Canada, la gouvernance conservatrice au Québec est d'abord marquée par l'influence de George-Étienne Cartier, ministre dans le gouvernement fédéral. De 1867 à 1896, huit premiers ministres conservateurs assurent ensuite la gouverne de l'État. Les premiers gouvernements édifient l'ossature de l'État, définissent des politiques économiques visant la construction des chemins de fer, l'industrialisation, le développement de l'agriculture et la colonisation du territoire. L'orientation de cette gouvernance subit l'influence du

cléricanisme, le courant ultramontain étant particulièrement présent dans les rangs du parti (Durocher, Linteau et Robert, 1979, p. 289). Au tournant des années 1990, les gouvernements conservateurs doivent faire face à d'importantes difficultés économiques. De surcroît, l'écrasement du deuxième soulèvement métis en Saskatchewan et la pendaison de Louis Riel (le 16 novembre 1885) suscitent la colère au Québec et contribuent à l'érosion de la base électorale du Parti conservateur. En 1890, l'abolition du système scolaire séparé pour les francophones et la fin du bilinguisme officiel au Manitoba ne font qu'empirer cette situation.

Malgré tout, jusqu'en 1897, les conservateurs ne perdent le pouvoir qu'en deux occasions : d'abord en 1878, de façon controversée, avec le renvoi du gouvernement de Boucherville par décision du lieutenant-gouverneur (ce qu'il est convenu d'appeler « le coup d'État de Letellier Saint-Just ») ; puis à l'occasion des deux victoires d'Honoré Mercier aux élections de 1886 et 1890.

Après 1897, en dépit d'une alliance conclue avec Henri Bourassa aux élections fédérales de 1911, les ressentiments contre les « bleus » s'accumulent. Le Règlement 17 introduit par le gouvernement conservateur ontarien, proclamant l'unilinguisme anglais dans les écoles publiques, engendre encore des retombées négatives au Québec. L'imposition de la conscription en 1917-1918 par le gouvernement Borden provoque à son tour une forte réprobation populaire qui se transforme en une crise majeure dans la ville de Québec lors du congé pascal de 1918 (Provencher, 1971, p. 46). Elle assène un coup de massue aux conservateurs de la province (La Terreux, 1973, p. 6). De 1916 à 1929, dirigé par Arthur Sauvé et Camilien Houde, le parti périclité. Maurice Duplessis, désigné chef de cette formation en 1933, ne parvient pas non plus à freiner son déclin.

LE « COUP D'ÉTAT » DE LETELLIER DE SAINT-JUST

Le coup de force du lieutenant-gouverneur Luc Letellier de Saint-Just peut être résumé de la manière suivante. Le 8 mars 1878, le représentant de la Couronne démet de ses fonctions le premier ministre conservateur Charles-Eugène Boucher de Boucherville, même si son gouvernement s'appuie sur une forte majorité en Chambre, comptant sur 43 sièges contre 19 pour les libéraux depuis les élections précédentes du 7 juillet 1875. Pour justifier son geste, le lieutenant-gouverneur invoque un désaccord avec le gouvernement de Boucherville sur un projet de loi et une politique ferroviaire qu'il n'appuie pas. En remplacement, il désigne le chef libéral, Henri-Gustave Joly de Lotbinière, au poste de premier ministre. Précisons que le lieutenant-gouverneur de Saint-Just est lui-même d'allégeance libérale, qu'il a été nommé par

le premier ministre Alexander Mackenzie et qu'il a déjà siégé dans le Cabinet fédéral à titre de ministre de l'Agriculture et des Travaux publics. Malgré le tollé que provoque la décision du lieutenant-gouverneur et en dépit des résultats d'une nouvelle élection générale tenue le 1^{er} mai 1878 qui confirment à nouveau la victoire des conservateurs avec 49,48 % des voix et 32 sièges (contre 31 aux libéraux et 2 à des conservateurs indépendants), Joly de Lotbinière demeure à son poste jusqu'au 30 octobre 1879. Il est alors renversé par une motion de censure présentée par les conservateurs et appuyée par quelques députés libéraux dissidents. Luc Letellier de Saint-Just est lui-même destitué le 25 juillet 1879 par le premier ministre conservateur John A. Macdonald, revenu au pouvoir après les élections fédérales du 17 septembre 1878.

Du côté des libéraux, le parcours s'avère plus hasardeux. À la suite de l'épisode républicain et anticlérical du Parti rouge qui s'estompe à compter de 1867 (Bernard, 1971, p. 314), la création du PLQ tarde à se matérialiser. Selon l'historien Michel Lévesque (2013, p. 33), cette fondation se concrétise vraisemblablement au milieu des années 1870. Pendant cette période initiale, le PLQ connaît deux étapes distinctes de développement. Au cours de la première, de 1867 à 1896, l'organisation est en phase de construction et d'unification ; à compter de la deuxième, de 1897 à 1935, le parti domine la scène politique québécoise.

De 1867 à 1897, le cheminement du PLQ s'effectue en dents de scie. Au départ, les rangs libéraux sont divisés entre les anciens rouges qui s'opposent à la fédération et les nouveaux venus, plus modérés, qui désirent s'inscrire dans l'ordre constitutionnel existant. Par la suite, sous la direction d'Henri-Gustave Joly de Lotbinière,

devenu chef de l'opposition parlementaire, le PLQ exerce le pouvoir de 1878 à 1879 en vertu de la manœuvre de Luc Letellier de Saint-Just. Les premières victoires électorales surviennent avec Honoré Mercier. Nommé chef du parti en 1883, Mercier profite de la crise métisse et de la pendaison de Louis Riel pour changer l'appellation de sa formation. Celle-ci devient le « Parti national » avec le ralliement d'un certain nombre de députés conservateurs dissidents. À la veille de l'élection de 1886, Mercier gagne en popularité et s'assure une victoire contre les conservateurs. Cet exploit est réitéré en 1890. Le gouvernement de Mercier mène une politique nationaliste et autonomiste et cherche à redéfinir les bases du fédéralisme tout en ménageant ses liens avec l'Église catholique. Quelques réformes sont entreprises dans le domaine de l'éducation, de la culture et relativement au développement des bibliothèques (Gallichan, 1994, p. 139). En 1891, dans la foulée du « scandale

de la baie des Chaleurs», Mercier est démis de ses fonctions de premier ministre par décision du lieutenant-gouverneur. Malgré tout, ces premières victoires libérales laissent présager la vague montante du PLQ qui commence en 1897.

Cette période hégémonique des libéraux sur la scène québécoise se concrétise avec la victoire de Félix-Gabriel Marchand à l'élection de mai 1897. Jusqu'en 1936, les succès électoraux s'additionnent avec Simon-Napoléon Parent (1900-1905), Lomer Gouin (1905-1920) et Alexandre Taschereau (1920-1936). Le PLQ devient un « parti de gouvernement » (Lévesque, p. 56). Les longs mandats des gouvernements de Gouin et de Taschereau se révèlent les plus déterminants. Leurs gouvernances sont axées sur le développement économique, l'industrialisation, l'ouverture aux grandes entreprises et sur « la pratique du laisser-faire quant au développement des ressources naturelles ». En ce domaine, l'ouverture sur le capital étranger est déjà amorcée. Au début des années 1930, le gouvernement Taschereau est miné par certaines allégations de corruption et ses politiques sont source de contestation.

Pendant cette longue période de suprématie libérale, un seul tiers parti s'engage en terrain électoral. Il s'agit de la Ligue nationaliste canadienne, créée en 1903. Elle fait élire trois candidats aux élections de 1908 (dont Henri Bourassa) et un autre en 1912 (Armand Lavergne). Quelques candidats ouvriers sont aussi élus au cours des années 1920. Rien dans tout cela n'a un effet suffisant pour menacer le dualisme bipartite solidement établi depuis 1867.

POINTS CLÉS

- > Les conservateurs exercent une hégémonie de 1867 à 1896 et doivent ensuite faire face à une réprobation populaire croissante attisée

par des politiques qui heurtent les aspirations nationales des Québécois.

- > Après avoir pratiqué une brèche dans le système partisan lors de l'épisode du gouvernement d'Honoré Mercier, le PLQ exerce une hégémonie incontestable de 1897 à 1935.

2.2. La première fracturation du système partisan (1936-1967)

Le premier processus de fracturation du système bipartite au Québec survient à la fin de règne du gouvernement Taschereau. Outre les soupçons de corruption, ce gouvernement est usé et accusé de complaisance envers les grands « trusts » (Lévesque, p. 75). La rupture s'amorce en juillet 1934 lorsque de jeunes libéraux réunis autour de Paul Gouin décident de quitter le PLQ et de fonder l'ALN. Pour une première fois depuis 1867, un nouveau parti conteste le monopole des deux partis traditionnels. Le programme de l'ALN, à la fois nationaliste et moderniste, comporte quelques orientations progressistes qui le distinguent des anciennes formations politiques : la dénonciation et le contrôle de l'action des entreprises étrangères dans les secteurs de l'électricité et de l'industrie du papier ; un engagement pour des réformes agraires et l'électrification des campagnes ; la promotion de réformes sociales dans le domaine du travail et la valorisation de l'éducation publique (Lamonde et Corbo, 1999, p. 407-413). Ce programme est un prélude à certaines idées qui seront reprises lors de la Révolution tranquille. Aux élections du 25 novembre 1935, dans le cadre d'une alliance avec les conservateurs de Maurice Duplessis, l'ALN réalise un score électoral inattendu en récoltant 25 sièges, contre seulement 17 pour le PC. Par conséquent, les assises du PLQ sont désormais ébranlées. Les conservateurs

sont aussi supplantés par un nouveau parti, ce qui ne s'était jamais vu après 1867. L'effet de la cassure de 1935 est incontestable.

Au printemps de 1936, les révélations du Comité des comptes publics de l'Assemblée législative, lui-même convoqué à la demande de Duplessis, ont un retentissement tel qu'elles entraînent la démission d'Alexandre Taschereau, immédiatement remplacé par Adélard Godbout (Lévesque, p. 79). Au cours de cette confrontation parlementaire, Maurice Duplessis se présente comme le « sauveur de la nation » contre le régime libéral corrompu et use d'une stratégie hautement populiste visant à diaboliser le gouvernement Taschereau (Boily, 2010, p. 90). En juin 1936, Paul Gouin rompt avec Duplessis qu'il accuse d'avoir renié ses engagements envers l'ALN alors même que plusieurs de ses députés et collaborateurs ont déjà rejoint Maurice Duplessis pour fonder un nouveau parti, l'UN. Bénéficiant malgré tout de l'impulsion donnée par l'ALN, l'UN remporte une victoire éclatante aux élections du 17 août contre Adélard Godbout en recueillant 76 sièges contre 14 pour le PLQ. Les libéraux subissent donc une deuxième humiliation en moins d'une année.

Il faut néanmoins préciser que les libéraux d'Adélard Godbout retrouvent un nouveau souffle aux élections de septembre 1939. Alors que le Canada est déjà en guerre, le PLQ fait alliance avec les libéraux fédéraux et remporte une victoire en se présentant comme un « rempart » contre une éventuelle conscription obligatoire (Lemieux, 2008, p. 65 ; Lévesque, 2013, p. 96). Engagement qui ne sera cependant pas respecté. Au cours de son mandat qui va de 1940 à 1944, le gouvernement libéral effectue certaines réformes : les femmes obtiennent le droit de vote, l'instruction obligatoire jusqu'à 14 ans est instituée, Hydro-Québec amorce son développement et les lois du travail sont modifiées (Pelletier, p. 25). Lors des élections de 1944,

Adélard Godbout est toutefois attaqué par l'UN et le Bloc populaire qui l'accusent de trahison sur la question de la conscription (Lévesque, p. 102). Le 8 août, le PLQ perd le pouvoir malgré l'obtention de la majorité des voix. Il est déjà victime d'une carte électorale vétuste favorisant la surreprésentation des circonscriptions rurales et la sous-représentation des centres urbains, problématique que l'administration Godbout, selon le politologue Gérard Bergeron (1963, p. 67), n'a pas suffisamment prise en compte.

De 1944 à 1960, l'UN est donc bien en selle au gouvernement. Ses réalisations recoupent notamment le développement du secteur minier, bien que celui-ci soit inféodé aux entreprises étrangères (Boismenu, 1981, p. 125). On assiste aussi à l'électrification des campagnes, au développement du réseau routier et du secteur manufacturier, sans oublier la poursuite de la colonisation. Parallèlement, l'UN transforme le système partisan en un bipartisme à parti dominant. Le nouveau régime est fortement autocratique. Le fonctionnement du gouvernement et la dynamique parlementaire sont totalement soumis à l'autorité du chef, un « maître incontesté » (Laporte, 1960, p. 66).

La transformation du système de partis ne s'arrête pas là. L'UN prend ses distances vis-à-vis des partis fédéraux et promeut, à l'inverse de l'ALN, un nationalisme conservateur d'arrière-garde en utilisant à ses propres fins la fibre nationale des Québécois. En témoigne la stratégie déployée par Maurice Duplessis en 1944 qui utilise la frustration de la population contre une conscription qui leur a été imposée deux ans plus tôt. Au cours des années 1950, la politique nationaliste et autonomiste de Duplessis touche aussi aux aspirations latentes du peuple québécois. La bataille menée contre Ottawa pour la réintroduction d'un impôt provincial sur le revenu des particuliers fait appel à ce sentiment national. Il en est de même lorsque Duplessis

se dresse contre les intentions centralisatrices d'Ottawa et l'intrusion du pouvoir fédéral dans les compétences du Québec (Durocher, Ricard, Linteau et Robert, 1986, p. 340). Tout cela explique en partie les appuis appréciables reçus par l'UN au cours de la période d'après-guerre, bien que la gouvernance de Maurice Duplessis soit teintée d'un indéniable conservatisme social qui se concrétise de différentes façons : par une alliance avec l'Église catholique qui consolide sa mainmise sur le système scolaire et participe au maintien de l'ordre ; par un antisyndicalisme systématique (sous le couvert de la lutte au communisme) ; par une utilisation récurrente de la police provinciale lors du déclenchement de grèves, comme ce fut le cas à Valleyfield en 1946, à Asbestos en 1949 ou à Louiseville en 1952 (Quinn, 1963, p. 96) ; par le contrôle de la presse (St-Pierre, 2010, p. 340) ainsi que par la censure au cinéma et à la télévision (Lever, 2010, p. 230) ; sans oublier les pratiques électorales et le financement du parti qui sont tapissés d'irrégularités et de malversations (Quinn, 1974, p. 150 ; Angell, 1982, p. 72). L'UN n'a certainement pas le monopole de ces pratiques ; quant à son orientation idéologique, comme l'expliquent les sociologues Bourque, Duchastel et Beauchemin (1994, p. 163), l'anticommunisme de Duplessis s'arrime aussi au maccarthysme qui a cours aux États-Unis. Par contre, il faut reconnaître que la longue gouvernance duplessiste est singulière et engendre un recul indéniable de la démocratie ainsi qu'un appauvrissement des droits sociaux. En quelque sorte, elle devient le « thermidor » de l'espoir de réforme et de démocratisation exprimé en 1934. Les interprétations actuelles de l'école « révisionniste », animée entre autres par les historiens Xavier Gélinas et Éric Bédard (2010), qui cherchent à édulcorer la période duplessiste en la présentant comme le cours « normal » de l'évolution de la société

libérale québécoise, parviennent difficilement à masquer ces réalités sociopolitiques.

Le système bipartisan forgé avec l'incursion de l'UN est ainsi l'expression d'une cassure par rapport au précédent modèle partisan. Il met en scène l'ascension au pouvoir d'un parti dirigiste, nationaliste et autonomiste, relativement indépendant des partis fédéraux. La gouvernance conservatrice clairement affichée et appliquée sans réserve ajoute à la particularité de ce régime. Les interrelations générées dans ce système partisan, tout comme dans la société en général, engendrent donc un climat d'hostilité et de confrontation.

De la cassure de 1935 jusqu'au milieu des années 1960, quelques tiers partis cherchent à percer sur la scène électorale. C'est là un autre trait distinctif de ce système partisan.

Quant au PLQ, il est en péril. La relance de ce parti n'est entreprise qu'au début des années 1950 sous la direction de Georges-Émile Lapalme. En 1955, le PLQ crée la Fédération libérale du Québec (FLQ), une nouvelle entité semi-autonome visant à démocratiser les structures du parti (Comeau, 1982, p. 142). Ses résultats sont toutefois mitigés. Au tournant des années 1960, le PLQ redevient une puissance sous la direction de Jean Lesage. Il remporte les élections de juin 1960, puis celles de novembre 1962 et brise ainsi l'étau du duplessisme. Ces victoires marquent le début de la Révolution tranquille. La modernisation de l'État québécois est entreprise ainsi que plusieurs grandes réformes sociales, comme la mise sur pied de la commission Parent (1961), la création du ministère de l'Éducation (1964), l'adoption d'un Code du travail (1964), la fondation de la Caisse de dépôt et placement du Québec (1965). En 1966, le Parti libéral perd enfin les élections même s'il a obtenu 6 % de voix de plus que l'UN dirigée par Daniel Johnson. Paradoxalement, cette défaite

est encore largement imputable aux distorsions engendrées par une carte électorale devenue obsolète (Lemieux, 2008, p. 96). En 1966, l'Union nationale revient au pouvoir.

Ce deuxième système partisan s'épuise en même temps que se termine la Révolution tranquille. Les années 1966-1968 annoncent le passage à un nouveau modèle partisan.

POINTS CLÉS

- > En 1935, pour une première fois, un parti dissident (ALN) parvient à briser la domination d'un des deux grands partis québécois constitués après la fondation de la fédération en 1867.
- > Un nouveau régime partisan à parti dominant émerge avec la victoire de l'Union nationale.
- > L'UN se démarque en tant que parti nationaliste, autonomiste et foncièrement conservateur.

3. L'ÉROSION DU BIPARTISME (1968-2013)

À compter du milieu des années 1960, de nouvelles cassures génèrent la reconfiguration du système partisan. Elles se manifestent en deux temps. En 1968, la fondation et la consolidation du PQ bousculent le dualisme libéral-unioniste. La création de l'ADQ en 1994 et l'émergence de la CAQ en 2011 entraînent une seconde fissure du côté droit de l'échiquier politique.

3.1. Le souverainisme, le libéralisme et le nouvel alignement bipartite

De la fin du duplessisme aux années 1970, le Québec devient un lieu d'affirmation de divers mouvements de contestation et de revendication qui mobilisent plusieurs groupes de la population (Rioux, 1969, p. 101). De son côté,

L'ÉMERGENCE DE TIERS PARTIS (1935-1967)

- L'Action libérale nationale (1935-1936).
- L'Union des électeurs (1940-1957), parti conservateur d'inspiration chrétienne. Il est précédé par la Ligue du crédit social (1936-1940). Réal Caouette devient le premier député créditiste de l'histoire du Québec lors d'une élection partielle tenue en 1946 (Stein, 1973, p. 571). Ultérieurement, le Ralliement des créditistes est fondé en 1957. Il devient le Ralliement créditiste en 1967.
- Le Bloc populaire (1942-1948). Il fait élire quatre députés à l'Assemblée législative en 1944.
- La Cooperative Commonwealth Federation (1933-1934), parti minuscule à gauche de l'échi-

quier politique. À l'élection de 1944, il réussit à faire élire un candidat dans la circonscription de Rouyn-Noranda (David Côté). En 1955, il change d'appellation au Québec et devient le Parti social-démocratique.

- Le Rassemblement pour l'indépendance nationale (1960-1968), parti d'orientation indépendantiste. Il participe à l'élection de 1966 et obtient 5,6 % des voix.
- Le Ralliement national (1966-1968), parti fondé par l'alliance du Regroupement national (fondé par une aile dissidente du RIN, campée à droite) avec un groupe de créditistes ralliés à la cause souverainiste.

le mouvement créditiste est aussi le reflet d'une certaine aliénation et de tensions véritables en milieu rural, notamment sur le plan socioéconomique (Pinard, 1971, p. 118-119). Le Ralliement créditiste (RC) véhicule cette protestation. Sa plus importante performance est réalisée en 1970 avec la récolte de 11,2 % des voix et 12 sièges (Drouilly, 1986, p. 17). Par contre, ses appuis s'estompent rapidement par la suite. L'effervescence globale est surtout redevable aux aspirations nationales montantes du peuple québécois (Lemieux, 1969, p. 10). Au début de la Révolution tranquille, le mouvement indépendantiste prend son envol avec le RIN qui devient un parti politique en 1964. Le relatif succès de cette formation aux élections de 1966, jumelé aux votes recueillis par le RN, explique en partie le retour au pouvoir de l'UN. Selon l'évaluation de Gérard Bergeron (1967, p. 351), le RIN aurait entraîné à lui seul la défaite de 11 candidats libéraux.

La gouvernance de Daniel Johnson (1966-1969) est associée à plusieurs réalisations, dont la création des cégeps, de l'Université du Québec et de Radio-Québec. Mais elle est surtout marquée par le débat national et la mouvance sociale des années 1960. La visite du général De Gaulle du 24 juillet 1967, la fondation du Mouvement souveraineté-association (MSA) par René Lévesque et la tenue des États généraux du Canada français attisent la polémique sur la question nationale québécoise. Sur le plan social, le déclenchement de plusieurs grèves dans les secteurs public et parapublic ajoute au climat de tension du moment.

La fondation du PQ en 1968, grâce à la fusion du MSA (1967) et du RN (1966), devient le point culminant de cette ébullition sociopolitique. Elle engendre l'éclatement du système partisan établi en 1936. Le PQ s'impose comme deuxième parti en 1970 avec 23,10 % des voix. Il déloge ainsi l'UN de sa position dominante dans un système

partisan désormais élargi à trois partis. Il obtient 30,2 % du suffrage en 1973, 41,4 % lors de la prise du pouvoir en 1976 et 49,2 % en 1981. Le point culminant de cette progression est concrétisé par l'atteinte du cap des 300 000 membres au début des années 1980 (Fraser, 1984, p. 335). D'autre part, cette formation révolutionne les modes de fonctionnement interne des partis. Avec un congrès démocratique, un conseil national élu se réunissant quatre fois l'an, elle devient un « parti de masse, financé démocratiquement et pratiquant une démocratie interne réelle » (Barberis et Drouilly, 1981, p. 201).

Compte tenu de la disparition progressive de l'UN après 1981, l'affirmation du PQ dans le système partisan peut-elle être réduite à un simple réaligement, un nouveau dualisme naissant ? Cette évaluation est contestable, car le système comporte désormais un parti de masse porteur de l'objectif de la souveraineté du Québec, ce qui ne s'est jamais vu. Ce système dualiste PLQ-PQ s'inscrit dans une nouvelle dichotomie : une vision fédéraliste et libérale de la société québécoise opposée à une option souverainiste, elle-même traversée par différents courants idéologiques. Lemieux (1992, p. 639) admet d'ailleurs que « tout le système partisan s'est structuré différemment à la suite de cette évolution ». Le changement est donc fondamental. Il faut aussi préciser que le caractère bipartite de ce nouvel alignement PLQ/PQ n'est pas non plus définitivement arrêté. Malgré le déclin de l'UN et du CS, les forces sociales et conservatrices ne sont pas vraiment disparues. Certaines d'entre elles rejoignent le PQ en 1976. D'autres factions de cette droite traditionnelle se trouvent momentanément orphelines. Elles retrouveront plus tard une voie nouvelle avec l'ADQ. Le bipartisme PLQ/PQ qui s'affirme de 1981 à 1994 peut donc être vu comme un nouveau système partisan et un cadre transitoire qui

permet aux libéraux et aux péquistes d'exercer le pouvoir en alternance.

Au point de départ, les élections de 1970 permettent aux libéraux de reprendre le pouvoir sous la direction de Robert Bourassa. Au cours de deux mandats consécutifs, celui-ci inaugure le régime d'assurance maladie, introduit la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* et lance le projet hydroélectrique de la Baie-James. En revanche, le régime libéral est secoué par les événements entourant la Crise d'octobre de 1970, les révélations de la Commission d'enquête sur le crime organisé (CECO), le Front commun de 1972 ainsi que plusieurs conflits syndicaux majeurs. S'ajoutent des allégations de corruption et de violence dans l'industrie de la construction, particulièrement à la Baie-James. Elles mettent en cause l'intégrité de certains ministres et génèrent une « crise de leadership » (Dion, 1975) qui contribue largement à la défaite libérale de 1976.

Quant au premier mandat du gouvernement du Parti québécois (1976-1985), dirigé par René Lévesque, il est propice à un certain nombre de réformes sociales à caractère social-démocrate (Bernard, 1995, p. 124), bien que la gestion du gouvernement favorise un certain conservatisme au plan économique. La fin de ce mandat s'arrime aussi à la bataille référendaire de mai 1980. La défaite du OUI n'affecte pas les assises populaires du PQ, qui remporte les élections de 1981 avec une plus grande majorité qu'en 1976.

Le deuxième mandat (1981-1985) se révèle beaucoup plus difficile. Ébranlé par l'échec de 1980 et le coup de force constitutionnel du gouvernement Trudeau, le gouvernement Lévesque doit composer avec un contexte de récession et une situation de crise des finances publiques. Il privilégie alors l'imposition de sévères compressions budgétaires dans les secteurs public et parapublic. Celles-ci sont assorties d'une panoplie de lois spéciales (dont la

loi 111) et entraînent un affrontement majeur avec les employés de l'État (Fraser, p. 352). De plus, les dissensions et les confrontations se multiplient au sein du parti sur la question de la souveraineté. Dans la foulée de ces événements, les assises de masse du parti s'effondrent et l'organisation est minée de toutes parts (Lamoureux, 1985, p. 189). Aux élections de décembre 1985, c'est la débâcle.

LA GOUVERNANCE DU PARTI QUÉBÉCOIS DE 1976 À 1981

Des législations et des réformes qui font date :

- la *Charte de la langue française* (1977);
- la *Loi sur le financement des partis politiques* (1977);
- l'instauration d'un régime public d'assurance automobile (1978);
- la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* (1979);
- l'insertion de mesures antibrisseurs de grève dans le Code du travail (1979);
- la *Loi sur les normes du travail* (1979).

À la suite de cette défaite, le PLQ reprend le pouvoir pour une deuxième période (1986-1994). Redevenu chef du parti en 1983 après l'interlude de Claude Ryan, Robert Bourassa privilégie une gestion ouvertement néolibérale en déclarant vouloir faire du gouvernement un « catalyseur » pour les entreprises. La primauté est donc donnée à la déréglementation et à la privatisation. De nouvelles compressions budgétaires sont aussi priorisées et appliquées de manière récurrente jusqu'en 1993. Toutefois, le défi majeur du gouvernement devient celui des négociations constitutionnelles du lac Meech (1987-1990) et de Charlottetown (1990-1992) visant à permettre au Québec de signer la Constitution de 1982 (Gagnon, 2003, p. 167). Entrecoupées par le rapport de la commission Bélanger-Campeau et la loi 150, elles échouent

et attisent à nouveau la ferveur souverainiste au Québec. Elles sonnent le glas du gouvernement Bourassa et annoncent le retour au pouvoir du PQ en 1994 (Bélanger et Nadeau, 1999, p. 204).

En définitive, de 1981 à 1994, le nouveau système de partis oscille entre le statu quo fédéraliste et l'option souverainiste, sans que l'axe gauche-droite soit éclipsé pour autant dans l'espace partisan. De 1981 à 1994, le PLQ et le PQ monopolisent le champ électoral. Seules de petites formations s'y aventurent : le NPD-Québec en 1985 et le Parti égalité en 1989.

POINTS CLÉS

- > Participant à l'effervescence qui secoue le Québec au cours des années 1960, les aspirations nationales du peuple québécois se révèlent un facteur déterminant dans la transformation du système partisan.
- > Le nouveau système de partis émergeant en 1970 n'est pas la résultante d'un simple réalignement par rapport au changement de 1936.
- > Même si le PQ devient un sérieux rival sur l'échiquier politique à compter de 1970, le PLQ demeure toujours un acteur dominant dans le nouveau système de partis.

3.2. La nouvelle fragmentation : un modèle multipartite ?

De 1994 à nos jours, le PQ et le PLQ forment tour à tour le gouvernement. Le PQ exerce le pouvoir de 1994 à 2003 ; le PLQ, de 2003 à 2012. Ces deux longues périodes de gouvernance sont affectées par de nombreuses turbulences. Le phénomène de l'abstentionnisme s'avère aussi plus prononcé, surtout à compter de 2003. Il est l'expression d'un processus de « désalignement »

caractérisé par une « érosion de l'attachement des électeurs à l'endroit des partis politiques en place » (Bélanger et Nadeau, 2009, p. 48). Le cynisme et les déceptions accumulées par les électeurs provoquent l'usure du système bipartisan. Même si l'axe binaire PLQ-PQ semble toujours tenir, la fragmentation s'amplifie. À la droite de l'échiquier politique, l'ADQ surgit en 1994. À gauche, Québec solidaire naît en 2005 grâce à la fusion de l'Union des forces progressistes (UFP) et du mouvement Option citoyenne, créé par Françoise David en 2004. D'autres petits partis contestent aussi les partis en place, comme le Parti vert (PV) et Option nationale (ON). Ces nouvelles fractures poussent-elles le système bipartite québécois dans une nouvelle phase d'éclatement ? Sont-elles l'expression d'une transition au multipartisme ? Un examen du cheminement houleux des gouvernances libérale et péquiste permet de mesurer l'ampleur de la fragmentation.

De 1998 à 2003, le gouvernement du Parti québécois est dirigé tour à tour par Jacques Parizeau, Lucien Bouchard et Bernard Landry. Au sortir de la période référendaire, la gestion de l'État est essentiellement axée sur les préoccupations socioéconomiques et le contrôle des dépenses. En janvier 1996, Lucien Bouchard devient chef du gouvernement après le départ de Parizeau. Alors que le Québec est aux prises avec un lourd déficit budgétaire, il annonce un net virage à droite (Crête, 1999). Après la tenue d'un sommet sur l'économie et l'emploi, il appelle à la réalisation de gains de productivité et à une plus grande efficacité des services publics et parapublics. De sévères compressions budgétaires sont imposées et l'artillerie lourde est utilisée contre les syndicats pour l'atteinte du déficit zéro. Ces mesures engendrent l'insatisfaction parmi de nombreux groupes de la société et l'aile sociale-démocrate traditionnelle du PQ (Tanguay, 2003, p. 271). L'ère Bouchard

est toutefois temporisée par quelques réformes sociales, dont l'instauration d'un régime d'assurance médicaments, l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'équité salariale* et la mise en place des centres de la petite enfance. En 2001, Bernard Landry assume à son tour la direction du gouvernement. Il finalise le processus de fusions municipales, introduit de nouvelles taxes et des compressions additionnelles en éducation. L'ADQ utilise la situation en dénonçant la bureaucratie de l'État et le cumul des taxations, tandis que de nouvelles formations de gauche commencent à poindre sur la scène politique, dont l'UFP. Subséquemment, sans grande surprise, ces années 2001 et 2002 engendrent la défaite du PQ dans une série d'élections partielles. Le PLQ s'impose progressivement dans les sondages et gagne l'élection d'avril 2003 en prenant appui sur un large mouvement d'opposition aux fusions municipales forcées (Drouilly, 2003, p. 26).

À son tour, la gouvernance libérale pilotée par Jean Charest est centrée sur la « réingénierie » de l'État, la promotion des partenariats public-privé et une privatisation accrue. Elle engendre de nouvelles tensions, d'autant plus que le gouvernement multiplie les faux pas dans les dossiers du Suroît, du mont Orford et du financement des écoles juives (Bélanger et Nadeau, 2009, p. 56). L'utilisation répétée du bâillon en Chambre et le manque de leadership du gouvernement dans la crise des accommodements raisonnables de 2007 ajoutent à l'insatisfaction. Tous ces litiges permettent d'ailleurs à l'ADQ d'effectuer une percée inattendue aux élections de mars 2007. Le gouvernement Charest devient alors minoritaire. Il récupère cependant son statut majoritaire à l'élection générale de 2008. Par contre, le gouvernement est de nouveau miné par des allégations de collusion et de corruption dans l'industrie de la construction, elles-mêmes jumelées à

des pratiques illicites de certains ministres au regard du financement du parti. Ce faisant, au cours de toutes ces années, les niveaux d'insatisfaction envers le gouvernement atteignent des sommets. L'augmentation abrupte des droits de scolarité de 2007 à 2012 provoque enfin un fort mouvement de protestation des étudiants. Celui-ci mène au « printemps érable » de 2012 et engendre la plus grande crise sociale jamais vécue au Québec. En septembre de la même année, profitant du vent d'opposition et du ressac libéral, le Parti québécois reprend le pouvoir et forme un gouvernement minoritaire.

De 1998 à 2003, l'addition de toutes ces secousses influe considérablement sur le système partisan, à droite comme à gauche.

À la droite de l'échiquier politique, l'ADQ est née dans le contexte de l'échec de l'accord de Charlottetown et du rejet du rapport Allaire par le PLQ. Elle se situe sur un axe idéologique plus conservateur que le PLQ et s'alimente d'une bonne dose de populisme sous la direction de Mario Dumont (Boily, 2012, p. 312).

Mario Dumont prône aussi un « autonomisme » provincial, un peu à la manière de Duplessis. Les bases sociales et électorales premières de l'ADQ recoupent précisément les régions anciennement dominées par les unionistes et les créditistes, soit celles du « Québec tranquille » et du « Québec réfractaire » (Drouilly, 2012, p. 152-155). En 1994, le parti recueille 6,46 % des voix ; puis 11,8 % en 1998 ; et 18,2 % en 2003. À ces trois élections, le faible nombre de sièges obtenu est essentiellement imputable à l'effet déformant du mode de scrutin. En 2007, les clientèles électorales des banlieues de Montréal (le 450) et celles des régions de Lanaudière, des Laurentides et de la Montérégie, ainsi qu'une bonne proportion des classes moyennes, s'ajoutent aux sphères d'influence de l'ADQ (Bélanger et Nadeau, 2009, p. 47).

Le 26 mars, l'ADQ récolte 30,8% des voix et 41 sièges. Elle déloge ainsi le PQ de son rôle d'opposition officielle et le rétrograde au rang de troisième parti. Toutefois, après une performance parlementaire particulièrement décevante (Boily, 2012, p. 318), l'ADQ subit une défaite à l'élection générale du 14 décembre 2008 avec 16,3% des voix et sept sièges. À la fin de

l'année 2011, elle est entraînée sur une pente descendante et fusionne avec la CAQ. Ce nouveau parti, fondé par François Legault et Charles Sirois, reprend le flambeau des forces conservatrices au Québec et appelle à « faire le ménage » dans l'appareil d'État. Par ses orientations, la CAQ reprend plusieurs des éléments du programme de l'ADQ, sans nécessairement les épouser dans leur entièreté. Le 4 septembre 2012, le parti recueille 27% des voix. Malgré un faible nombre de sièges (19), ce score au suffrage populaire fait de la CAQ un joueur incontournable dans l'espace partisan.

La percée de l'ADQ en 2007 a pourtant donné lieu à des interprétations divergentes quant au devenir du système partisan au Québec. À ce moment, certains y ont décelé une indication de la fin du bipartisme ; d'autres ont conclu qu'il ne s'en dégageait ni réalignment ni rupture (Bélanger et Nadeau, 2009, p. 135). En 2008, la débâcle de l'ADQ a enfin nourri la thèse du « retour à la normale », bien que cette appréciation ait suscité de sérieux doutes (Drouilly, 2012, p. 166). Ce scepticisme était de bon aloi, car la performance de la CAQ aux élections du 4 septembre 2012 confirme son installation dans un système partisan désormais établi à trois partis. Il faut rappeler aussi que la progression des votes pour l'ADQ s'est avérée constante de 1994 à 2007. Cette croissance a agi dans le sens de l'éclatement du système binaire, un peu à la manière du NPD sur la scène fédérale qui, dès 1961, est devenu l'élément déterminant du passage à un nouveau système de parti (Carty, Cross et Young, 2000, p. 63). La contre-performance de l'ADQ en 2008 a entraîné un ressac, mais la mouvance de droite s'est raffermie par la suite. Ses ramifications sociales se sont étendues parallèlement au développement du Réseau Liberté Québec (Boily, 2012, p. 324) et sous l'influence de certains médias. Avec

QUELQUES PROPOSITIONS DE L'ADQ (1994-2011)

- Une réduction de 25 % de la taille de l'État (1996 et 1998).
- L'instauration d'un taux d'imposition unique (*flat tax*) pour les particuliers (1998).
- L'abolition de la sécurité d'emploi dans les secteurs public et parapublic (1996).
- Une opposition aux garderies à 5 \$ (1996-2011).
- L'introduction de bons d'études dans le système d'éducation (2001).
- La privatisation de certaines sociétés d'État : Hydro-Québec (2009) et Loto-Québec (2011).
- L'abolition des commissions scolaires (2006-2011).
- Le retrait des formations préuniversitaires dans les cégeps (2007).
- L'abolition de conseils consultatifs et de sociétés d'État (1998-2011), dont le Conseil du statut de la femme, le Conseil supérieur de l'éducation, la Société générale de financement et Investissement Québec.
- L'instauration d'une subvention de 5 200 \$ non imposable pour chaque enfant d'âge préscolaire gardé à la maison (2007-2008).
- L'introduction dans le Code du travail d'une règle interdisant aux syndicats d'utiliser les cotisations de leurs membres à des fins sociales ou politiques (2011).

la venue de nouvelles personnalités, comme François Legault et Jacques Duchesneau, la CAQ a renforcé la structuration et l'influence de cette troisième voie.

La secousse générée par la CAQ sur le système des partis est amplifiée à gauche par l'effet de Québec solidaire, ce nouveau parti qui se veut à la fois « féministe, altermondialiste et écologiste » (Dufour, 2012, p. 340). En 2007 et 2008, les performances de QS ont été limitées à 3,9 % et 3,8 % des voix. En retour, Amir Khadir a été élu à l'Assemblée nationale en 2008. Le 4 septembre 2012, QS a néanmoins réussi à obtenir 6 % des voix, tandis qu'ON en a récolté tout près de 2 % et le PV 1 %. QS a aussi fait élire Françoise David, la deuxième députée du parti.

Il faut ajouter que le PQ n'est plus ce parti de masse qu'il a déjà été. Chez les francophones, il a perdu une grande part de ses appuis depuis 1981 (Drouilly, 2012, p. 142). La victoire de septembre 2012 a d'ailleurs été obtenue à l'arraché. Au cours de l'année 2013, la gouvernance de Pauline Marois, centrée de nouveau sur des compressions budgétaires pour l'atteinte du déficit zéro, s'est aussi avérée à la fois chancelante et décevante pour sa clientèle sociale-démocrate. Les sondages menés au cours de l'année 2013, plutôt défavorables au PQ, illustrent que ce parti n'est plus en mesure de s'imposer dans le système partisan comme il a pu le faire antérieurement. De son côté, le PLQ dirigé par Philippe Couillard a encore son lot de difficultés et éprouve passablement de difficultés chez les francophones.

Somme toute, la dynamique partisane actuelle déborde le cadre tripartite généré par l'ADQ et la CAQ, puisque d'autres tiers partis sont entrés dans la mêlée. Ils ont recueilli quelque 9 % des voix aux élections de septembre 2012 et exercé un effet indéniable sur le résultat final de l'élection, un peu comme le RIN en 1966. Les données

électorales démontrent que l'effet combiné de QS et d'ON a entraîné la défaite d'une vingtaine de candidats du PQ. Il est donc permis de conclure qu'à compter de 1994, la configuration des luttes partisans a progressivement évolué vers le tripartisme et qu'elle oscille aujourd'hui vers un système multipartite avec l'entrée en scène de nouveaux tiers partis dont la portée ne peut être négligée.

POINTS CLÉS

- > À compter de 1968, la consolidation du PQ sur la scène politique québécoise a créé une nouvelle dichotomie et ouvert le passage vers un système partisan distinct.
- > De 1986 à 1994, avec le gouvernement Bourassa, et de 2003 à 2012 sous la direction de Jean Charest, le PLQ a indéniablement suivi un cours néolibéral.
- > Après 1994, de l'ADQ à la CAQ, l'émergence d'une nouvelle droite a engendré l'éclatement du système bipartisan.

CONCLUSION

Depuis 1867, le système partisan au Québec a été ébranlé par des secousses, des revirements et des points de rupture nombreux. Selon les circonstances, cette mouvance a été liée à des enjeux à caractère démocratique, des problématiques sociales ou économiques, des conflits de classes, des clivages entre milieux ruraux et zones urbaines (Lemieux, 2008, p. 103) ou même à des oppositions entre la hiérarchie catholique et les partisans de la modernisation de l'État québécois, comme ce fut le cas à la fin de l'ère duplessiste (Pelletier, 2012, p. 26-27). La question nationale québécoise a toutefois joué un rôle prépondérant dans la dynamique des

partis au Québec. Au moment des premières crises qui ont secoué la fédération canadienne, elle a été révélée par l'incursion du Parti national d'Honoré Mercier. Elle a ressurgi à l'occasion des deux guerres mondiales et sous le régime de l'Union nationale. Cet enjeu a ensuite pris un nouvel essor et une tangente différente avec la montée du mouvement souverainiste au cours des années 1960.

Même si le bipartisme a persisté de 1867 à 1967, il s'est transfiguré avec l'entrée en scène de l'UN en 1936, un parti nationaliste, conservateur et relativement indépendant des partis fédéraux. Par contre, les années 1960 ont sonné la charge contre le bipartisme au Québec. Ce changement est survenu dans un contexte d'urbanisation et de développement des moyens de communication (Carty, Cross et Young, 2000, p. 22). La hausse de la scolarisation, le développement du syndicalisme et la participation accrue des femmes à la vie sociale et politique ont aussi nourri ce processus d'écèlement. La montée des aspirations nationales des Québécois s'est greffée à cette transformation d'ensemble de la société québécoise. Elle a été illustrée par l'action et la portée du RIN. À compter de 1968, le PQ a lui-même renversé la structure bipartite établie en 1936 et élargi temporairement le cadre du système partisan. Après 1981, un nouveau bipartisme s'est édifié sur de nouvelles bases et a prévalu pour un certain temps. À son tour, l'ADQ a défié le dualisme du système partisan à compter de 1994. Elle l'a sérieusement ébranlé en 2007 sans toutefois le faire basculer de manière décisive. La CAQ s'est lancée ensuite dans la bataille et est parvenue avec un relatif succès à s'établir sur des bases solides. Elle s'est imposée comme troisième force politique à droite de l'échiquier politique et a pavé la voie à une structure

partisane tripartite. Sur le flanc gauche, les deux autres partis (QS et ON) poussent évidemment dans le sens d'un élargissement vers le multipartisme. En revanche, même si QS est parvenu à faire élire deux députés en 2012, ses succès sont limités et cette formation parvient difficilement à se libérer de son statut de tiers parti.

De tous les partis qui se sont manifestés au Québec depuis 1867, le PLQ s'est avéré le seul à exprimer une continuité ininterrompue dans le système partisan (Lemieux, 2008, p. 2), d'abord en rivalité avec le PC, puis l'UN et maintenant le PQ et l'ADQ. Le cheminement historique de la dynamique des partis nous permet également de conclure que l'arrivée de nouveaux partis influents sur la scène politique est possible, malgré le mode de scrutin majoritaire et uninominal dont l'effet est de miner l'ascension des tiers partis. Au palier fédéral, la « vague orange » du 2 mai 2011 en est une illustration, elle qui a permis au NPD de réaliser une performance spectaculaire au Québec. Sur la scène québécoise, la percée de l'ALN au Québec en 1935 corrobore cette assertion. La montée rapide et la victoire du PQ en 1976 en sont une autre attestation. La consolidation de la CAQ dans le système partisan le confirme aussi. En ce sens, l'explication de la faiblesse de Québec solidaire ne peut être attribuée aux seuls effets du mode de scrutin. Celui-ci défavorise les tiers partis, mais il ne les empêche pas de créer des surprises et de s'imposer éventuellement comme de nouveaux joueurs dominants. En définitive, ce ne sont pas des mécanismes qui freinent ou génèrent des changements fondamentaux dans le jeu partisan, mais bien des changements profonds dans les rapports sociaux et les mouvements de masse au sein de la société civile.

QUESTIONS

1. Qu'est-ce qui distingue un parti politique d'un mouvement ou d'une association dans la société ?
2. Quelles différences pouvez-vous établir entre les partis de cadres et les partis de masse ?
3. Les questions nationales peuvent-elles être évacuées dans l'analyse de la dynamique des partis au Québec comme au Canada ?
4. Quel est le lien entre l'occurrence de tensions dans la société et l'espace partisan, d'une part, et le passage à un nouveau système de partis, d'autre part ?
5. Comment expliquer chacune des périodes hégémoniques du Parti conservateur et du Parti libéral entre 1867 et 1936 ?
6. En quoi la percée de l'Action libérale nationale aux élections de 1935 est-elle l'expression d'une première cassure dans le système bipartite au Québec ?
7. Le système partisan établi sous le duplessisme se révèle différent de celui qui l'a précédé à cause de certaines transformations. Quelles sont ces transformations ?
8. Dans quelle mesure la montée du Parti québécois à compter de 1968 engendre-t-elle un nouvel éclatement du système de partis ?
9. Au cours des périodes de gouvernance du PQ et du PLQ entre 1994 et 2012, à quels facteurs peut-on attribuer les nouvelles tensions, les turbulences et le phénomène de « désalignement » de l'électorat à l'égard des partis en place ?
10. L'émergence de nouveaux partis à compter de 1994, dont l'ADQ, la CAQ et les nouveaux tiers partis à gauche de l'échiquier politique, marque-t-elle le passage à un nouveau système partisan ? Pourquoi et comment ?

LECTURES SUGGÉRÉES

- Bélanger, É. et R. Nadeau (2009). *Le comportement électoral des Québécois*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Carty, R.K., W. Cross et L. Young (2000). *Rebuilding Canadian Party Politics*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Duverger, M. (1973). *Les partis politiques*, 8^e éd., Paris, Armand Colin.
- Fraser, G. (1984). *Le Parti québécois*, Montréal, Libre Expression.
- Gélinas, X. et L. Ferreti (dir.) (2010). *Duplessis, son milieu, son époque*, Québec, Septentrion.

- Lemieux, V. (2008). *Le parti libéral au Québec*, Québec, Les Presses de l'Université de Laval.
- Lévesque, M. (2013). *Histoire du Parti libéral du Québec*, Québec, Septentrion.
- Pelletier, R. (dir.) (2012). *Les partis québécois dans la tourmente : mieux comprendre et évaluer leur rôle*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Pinard, M. (1971). *The Rise of a Third Party. A Study in Crisis Politics*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Quermonne, J.-L. (1994). *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Seuil.

SITES INTERNET

- CENTRE DE RECHERCHE EN ÉTUDES QUÉBÉCOISES ET CANADIENNES, <<http://www.creqc.uqam.ca/>>.
Site de la CREQC de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), dont la mission est centrée sur quelques axes de recherche, comme le fédéralisme, la diversité nationale, la gestion de la diversité et le constitutionnalisme. Il permet l'accès à diverses publications potentiellement utiles à l'analyse des partis politiques au Québec.
- CENTRE D'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'UNIVERSITÉ DE LAVAL, <<http://www.capp.ulaval.ca/cms/index.php?accueil=1>>.
Site du CAPP de l'Université de Laval, qui axe ses recherches sur les politiques gouvernementales et leurs répercussions. Il permet ainsi d'analyser les orientations privilégiées par les partis lorsqu'ils accèdent au pouvoir. Le centre a publié plusieurs études depuis 2004.
- PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC, <<http://www.plq.org/>>.
Site officiel du PLQ qui donne accès à différentes indications sur ce parti : la constitution, le règlement général, « les valeurs » du parti, les orientations, les engagements électoraux, les positions de la Commission jeunesse du PLQ ainsi que la liste du caucus libéral.
- PARTI QUÉBÉCOIS, <<http://pq.org>>.
Site officiel du PQ où l'on trouve des informations sur l'histoire de ce parti, son programme et ses structures. Les orientations du PQ sur la souveraineté sont aussi présentées, de même que les activités du Comité des jeunes. Les communiqués de presse du parti sont également disponibles.
- COALITION AVENIR QUÉBEC, <<http://coalitionavenirquebec.org/>>.
Site officiel de la CAQ. On y repère certaines précisions sur ses structures, les « valeurs » qu'elle soutient, les déclarations de ses dirigeants ou les communiqués de presse publiés.
- QUÉBEC SOLIDAIRE, <<http://www.quebecsolidaire.net>>.
Site officiel de QS où l'on découvre la Déclaration de principes de ce parti, son programme, ses engagements électoraux et un aperçu de ses structures. Les communiqués de presse de QS y sont également accessibles.
- PARTI VERT DU QUÉBEC, <<http://www.pvq.qc.ca/>>.
Site du PV. On y trouve la mission du PV, sa mission et son organisation.
-

GLOSSAIRE

BIPARTISME (SYSTÈME BIPARTITE) : Régime dans lequel deux partis dominent largement la scène politique. D'autres partis peuvent intervenir dans la lutte partisane, mais ils ne font pas le poids et sont souvent relégués au rang de tiers partis. Le bipartisme, c'est le règne du dualisme (Duverger). Il s'agit d'un réglage du système partisan selon un modèle binaire (Seiler, 2008).

MULTIPARTISME (SYSTÈME MULTIPARTITE) : Système dans lequel plusieurs partis sont en concurrence sans qu'un seul ni même deux d'entre eux puissent monopoliser l'électorat et évincer les autres. On utilise parfois le concept de « pluripartisme » lorsque le nombre de partis impliqués dans ce système est appréciable (Quermonne, 1994).

PARTI POLITIQUE : Organisation relativement durable cherchant à regrouper le plus grand nombre d'adhérents possible dans le but explicite de s'emparer du pouvoir d'État, seul ou en coalition avec d'autres formations ; ou dans le but d'influencer l'exercice du pouvoir, notamment grâce à l'élection de députés au

Parlement. Tout parti véhicule une orientation idéologique et fonde son action sur un programme permettant l'atteinte d'un certain nombre d'objectifs. Pour parvenir à ses fins, chaque parti cherche à mobiliser l'opinion publique et à susciter le maximum d'appuis dans la société civile. La structure d'un parti est enfin fonction de ses propres statuts (souvent appelés « constitution »)

TIERS PARTI : Formation politique qui, en vertu du nombre limité de sièges qu'elle détient au Parlement, se trouve en position de faiblesse par rapport au parti ministériel ou l'opposition officielle. Un tiers parti est donc plus ou moins confiné à la marge du système partisan. Il n'existe pas une ligne de départage reconnue sur le plan quantitatif qui permette de classer un parti dans cette catégorie. Sans nul doute, c'est le cas de tout parti qui obtient de faibles scores électoraux et très peu de sièges, ou même aucun. Selon Maurice Pinard (1971, p. 37), le « problème crucial » pour un tiers parti, c'est la difficulté d'être reconnu comme une option viable et capable de gouverner.

BIBLIOGRAPHIE

Angell, H.M. (1982). « Le financement des partis politiques provinciaux du Québec », dans V. Lemieux (dir.), *Personnel et partis politiques au Québec*, Montréal, Boréal.

Barberis, R. et P. Drouilly (1981). *Les illusions du pouvoir : les erreurs stratégiques du gouvernement Lévesque*, Montréal, Éditions Sélect.

Bélanger, É. et R. Nadeau (1999). « L'appui aux partis politiques québécois, 1989-1998 », dans R. Boily (dir.), *L'année politique au Québec, 1997-1998*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 203-214.

Bélanger, É. et R. Nadeau (2009). *Le comportement électoral des Québécois*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.

Bergeron, G. (1963). *Du duplessisme au johnsonnisme*, Montréal, Parti pris.

- Bernard, A. (1995). « Le parti québécois, parti social-démocrate : les années du pouvoir (1976-1985) », dans J.-P. Beaud et J.-G. Prévost (dir.), *La social-démocratie en cette fin de siècle / Late Twentieth Century Social Democracy*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 115-148.
- Bernard, J.-P. (1971). *Les Rouges. Libéralisme, nationalisme et anticléricalisme au milieu du XIX^e siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Bernier, G. (1982). « Le parti patriote (1827-1838) », dans V. Lemieux (dir.), *Personnel et partis politiques au Québec*, Montréal, Boréal, p. 207-228.
- Boily, F. (2010). « Le style populiste de Maurice Duplessis : le début des années 1930 », dans X. Gélinas, et L. Ferreti (dir.), *Duplessis, son milieu, son époque*, Québec, Septentrion, p. 77-96.
- Boily, F. (2012). « L'action démocratique du Québec : si près, si loin du pouvoir », dans R. Pelletier (dir.), *Les partis québécois dans la tourmente : mieux comprendre et évaluer leur rôle*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 301-332.
- Boismenu, G. (1981). *Le Duplessisme*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Bourque, G., J. Duchastel et J. Beauchemin (1994). *La société libérale duplessiste (1944-1960)*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Bréchon, P. (1999). *Les partis politiques*, Paris, Montchrestien.
- Carty, R.K., W. Cross et L. Young (2000). *Rebuilding Canadian Party Politics*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Comeau, P.-A. (1982). « La transformation du Parti libéral québécois », dans V. Lemieux (dir.), *Personnel et partis politiques au Québec*, Montréal, Boréal, p. 141-154.
- Crête, A. (1999). « La vie des partis », dans R. Boily (dir.), *L'année politique au Québec 1997-1998*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 133-142.
- Dion, L. (1975). « La crise du leadership », *Le Devoir*, 11 mars.
- Drouilly, P. (1986). *Statistiques électorales du Québec, 1867-1985*, Québec, Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec.
- Drouilly, P. (2003). « Victoire libérale ou défaite péquiste ? », *L'Action nationale*, vol. 93, n^{os} 5-6, p. 24-31.
- Drouilly, P. (2012). « La structure des appuis aux partis politiques québécois 1998-2008 », dans R. Pelletier (dir.), *Les partis québécois dans la tourmente : mieux comprendre et évaluer leur rôle*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 131-168.
- Dufour, P. (2012). « Québec solidaire : au-delà du tiers parti, une transformation majeure du paysage politique québécois », dans R. Pelletier (dir.), *Les partis québécois dans la tourmente : mieux comprendre et évaluer leur rôle*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 333-360.
- Durocher, R., P.-A. Linteau, F. Ricard et J.-C. Robert (1986). *Histoire du Québec contemporain : le Québec depuis 1930*, Montréal, Boréal.
- Durocher, R., P.-A. Linteau et J.-C. Robert (1979). *Histoire du Québec contemporain : de la Confédération à la crise, 1867-1929*, Montréal, Boréal.
- Duverger, M. (1973). *Les partis politiques*, 8^e éd., Paris, Armand Colin.
- Dyck, R. (2001). « The societal context of Canadian parties », dans H.G. Thorburn et A. Whitehorn (dir.), *Party Politics in Canada*, 8^e éd., Scarborough, Prentice Hall.
- Epstein, L.D. (1967). *Political Parties in Western Democracies*, New York, Praeger.
- Fraser, G. (1984). *Le Parti québécois*, Montréal, Libre Expression.
- Gagnon, A.-G. (2003). « Le dossier constitutionnel Québec-Canada », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, p. 151-174.
- Gagnon, A.-G. et R. Iacovino (2007). *De la nation à la multi-nation : les rapports Québec-Canada*, Montréal, Boréal.
- Gallichan, G. (1994). *Honoré Mercier : la politique et la culture*, Québec, Septentrion.
- Gélinas, X. et L. Ferreti (dir.) (2010). *Duplessis, son milieu, son époque*, Québec, Septentrion.
- Hermet, G. (1996). *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Colin.

- Katz, R. et P. Mair (2008). « La transformation des modèles d'organisation et de démocratie dans les partis – L'émergence du parti-cartel », dans Y. Aucante et A. Dézé (dir.), *Les systèmes de partis dans les démocraties occidentales – Le modèle du parti-cartel en question*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 35-64.
- Lamonde, Y. et C. Corbo (1999). *Le rouge et le bleu : une anthologie de la pensée politique au Québec de la Conquête à la Révolution tranquille*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Lamoureux, A. (1985). *Le NPD et le Québec, 1958-1985*, Montréal, Éditions du Parc.
- Lapalombara, J. et M. Weiner (1969). *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press.
- Laporte, P. (1960). *Le vrai visage de Duplessis*, Montréal, Éditions de l'Homme.
- La Terreux, M. (1973). *Les tribulations des conservateurs au Québec, de Bennett à Diefenbaker*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Lemieux, V. (1969). *Quatre élections provinciales au Québec, 1956-1966*, Québec, Les Presses de l'Université de Laval.
- Lemieux, V. (1992). « Partis politiques et vie politique », dans G. Daigle et G. Rocher (dir.), *Le Québec en jeu*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 625-645.
- Lemieux, V. (2008). *Le Parti libéral au Québec*, Québec, Les Presses de l'Université de Laval.
- Lever, Y. (2010). « Maurice Duplessis et la censure au cinéma », dans X. Gélinas et L. Ferreti (dir.), *Duplessis, son milieu, son époque*, Québec, Septentrion, p. 218-230.
- Lévesque, M. (2013). *Histoire du Parti libéral du Québec*, Québec, Septentrion.
- Pelletier, R. (2012). « L'évolution du système de partis au Québec : un bipartisme tenace », dans R. Pelletier (dir.), *Les partis québécois dans la tourmente : mieux comprendre et évaluer leur rôle*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 19-40.
- Pinard, M. (1971). *The Rise of a Third Party: A Study in Crisis Politics*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Provencher, J. (1971). *Québec sous la loi des mesures de guerre, 1918*, Montréal, Boréal.
- Quermonne, J.-L. (1994). *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Seuil.
- Quinn, H. F. (1974). *The Union Nationale: A Study in Quebec Nationalism*, Toronto, University of Toronto Press.
- Rioux, M. (1969). *La question du Québec*, Paris, Seghers.
- Saint-Pierre, J. (2010). « Maurice Duplessis et la Tribune de la presse : confrontation, neutralité bienveillante ou appui inconditionnel ? », dans X. Gélinas, et L. Ferreti (dir.), *Duplessis, son milieu, son époque*, Québec, Septentrion, p. 329-345.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems – A Framework for Analysis*, New York, Cambridge University Press.
- Seiler, D.-L. (1993). *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin.
- Seiler, D.-L. (2008). « Théorie des politiques et systèmes partisans », dans Y. Aucante et A. Dézé (dir.), *Les systèmes de partis dans les démocraties occidentales – Le modèle du parti-cartel en question*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 89-111.
- Stein, M.B. (1973). « Le Crédit social dans la province du Québec : sommaire et développement », *Revue canadienne de science politique*, vol. 6, n° 4, p. 563-581.
- Tanguay, A.-B. (2003). « Sclérose ou parfait état de santé ? Examen du système de partis au Québec au XXI^e siècle », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, p. 253-276.

CHAPITRE 16

LES PARTIS POLITIQUES, LES ÉLECTEURS ET LES ÉLECTIONS AU CANADA¹

James P. Bickerton

Ce chapitre s'articule autour d'une discussion en quatre temps sur les thèmes généraux que sont les partis, les élections et les électeurs au Canada. La première section fournira un aperçu des trois premiers systèmes de partis canadiens en évaluant les caractéristiques distinctives de chacun et en précisant les éléments des politiques électorales et partisanes qui présentent une certaine continuité historique.

Au cours de l'histoire canadienne, un certain nombre de modifications ont été apportées au **système de partis**² en raison de la volatilité parfois élevée des votes lors de certains scrutins entraînant d'importantes réorganisations des

allégeances de l'électorat. Si un certain nombre de changements sociaux et culturels ont eu un rôle à jouer dans ces perturbations majeures du jeu politique, d'autres éléments plus institutionnels du système politique canadien – tels que le fédéralisme, le parlementarisme dominé par l'exécutif ou encore le **scrutin majoritaire uninominal à un tour** – ont également modelé en profondeur le système de partis. Le second point de ce chapitre analysera de plus près la contribution de ces facteurs institutionnels à l'émergence des **tiers partis** ainsi qu'à la régionalisation du système de partis.

La troisième section traitera des partis en tant qu'organisations, de leurs modes de fonctionnement, de leurs réformes – lesquelles se sont produites, d'une part, afin de s'adapter à des dynamiques politiques mouvantes et à des évolutions culturelles et, d'autre part, en raison

1. Texte traduit de l'anglais par Benjamin Pillet.

2. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

de régulations étatiques en constante progression – et de leurs limites. En effet, certaines de ces réformes furent rendues nécessaires par le besoin d'égaliser les capacités d'innovation des compétiteurs sur le marché de l'offre électorale, tandis que d'autres furent imposées par des modifications à l'environnement réglementaire au sein duquel les partis se doivent d'évoluer. Enfin, la dernière section de ce chapitre se penchera sur différentes théories du choix électoral et de leur application aux élections récentes, ces mises en contexte ayant pour but de mieux comprendre et analyser les résultats et les comportements électoraux canadiens. Le point central de cette section s'articulera autour de l'incessant mécanisme de pondération auquel doivent se livrer les partis : pour se maintenir, ils doivent établir et conserver le soutien d'un noyau partisan fidèle et stable au sein d'une population électorale en constante évolution, tout en trouvant des manières d'acquérir des soutiens extérieurs à leur électorat traditionnel dans le but de récolter suffisamment de votes pour peser dans la balance politique.

1. LE COURTAGE POLITIQUE ET L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME PARTISAN

Un premier point d'importance concernant le système de partis canadien est qu'il n'a pas toujours été ce qu'il est à l'heure actuelle, que ce soit en termes de nombre de partis ou en ce qui concerne le type de communication politique que ces derniers utilisent pour s'adresser aux électeurs en général, et à leurs appuis traditionnels en particulier. En outre, certains éléments persistants continuent aujourd'hui de structurer et de modeler la politique partisane canadienne. Si un système partisan est défini comme la configuration de modes de compétition et

de coopération entre tous les partis au sein d'un même système politique, il convient alors de constater que le Canada a connu plusieurs systèmes de partis (Carty, 1993 ; Carty, Cross et Young, 2000). Cette section propose un aperçu des deux premiers systèmes, avant de poursuivre, dans un second temps, par un examen plus attentif de la période moderne de l'histoire des partis, débutant pendant les années 1960.

1.1. Les deux premiers systèmes partisans

La première période de système partisan canadien s'étend sur les cinquante ans séparant la naissance du pays en tant que fédération en 1867 et la première élection générale suivant la fin de la Première Guerre mondiale en 1921. Durant cette première période de la Confédération, la compétition entre partis prend la forme d'un système bipartisan classique qui est un des aspects habituels des systèmes politiques faisant appel au pluralisme simple ou **scrutin majoritaire uninominal à un tour**. Le **Parti libéral** et le **Parti conservateur** fonctionnent comme des partis pancanadiens bénéficiant d'une base étendue, avec une alternance au pouvoir par le biais de coalitions électorales reposant sur différentes régions, classes, religions et groupes linguistiques. Comme le note André Siegfried en 1907 dans son étude majeure *Le Canada, les deux races : problèmes politiques contemporains*, la politique est à ce moment principalement une affaire de réallocation du pouvoir entre les « inclus » et les « exclus » (autrement dit les alliés du pouvoir – les « inclus » – et ceux n'ayant pas la chance ou l'occasion de bénéficier de tels liens d'amitié, les « exclus »), dénuée de principes idéologiques et centrée principalement sur un esprit paroissial attaché à l'échelon local. Pour Siegfried, l'antagonisme délégitime

entre la majorité anglophone et la minorité francophone – «deux nations en guerre au sein d'un seul État» – constitue à lui seul la caractéristique principale de la politique canadienne à cette époque. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait eu aucune différence fondamentale dans les politiques gouvernementales mises en place par chaque parti, en particulier concernant la question des échanges commerciaux avec les États-Unis et les liens impériaux avec la Grande-Bretagne. Durant cette première période, ces différences participent de toute évidence à structurer le vote en délimitant l'électorat de base pour chaque parti, voire, à l'occasion, en réalignant les allégeances partisanses (p. ex. au cours de l'élection de 1896 ayant amené les libéraux conduits par Laurier au pouvoir, ou les élections de 1911 qu'ils perdent) (Blake, 1979 ; Johnston, 1992).

Ce mélange particulier de compétition bipartisanne propre à une vie politique fortement personnalisée – et ce qu'il entraîne en matière de clientélisme, de politique générale et d'appels aux vertus patriotiques pour tenter de construire et de maintenir des organisations partisanses ayant des appuis à travers le pays et à même de forger des coalitions victorieuses – parvient, à long terme, à unifier un ensemble politique non intégré et à mettre en place les fondements politiques d'un État-nation viable.

Cependant, ce premier système de parti ne parvient pas à subsister face aux multiples pressions qu'exerce sur lui la Première Guerre mondiale. Une des causes majeures de cette crise – profonde, aux conséquences durables et retentissantes (English, 1977) – est sans aucun doute à trouver dans la conscription qui, si elle est généralement acceptée par les Canadiens d'origine britannique, est clairement rejetée par les Canadiens français, entraînant une division politique le long de lignes de fracture ethnolinguistique faisant du Parti libéral une sorte de camp

retranché francophone à la merci de la coalition bipartisanne fortement solidaire du Parti unioniste, sous la direction du conservateur Robert Borden devenu alors premier ministre.

Comparée au schéma des élections précédentes, l'importance du scrutin de 1921 – entraînant un changement dans le système partisan – ne s'arrête pas au fait qu'il permette aux libéraux de reprendre le pouvoir aux dépens des conservateurs qui avaient réussi à réémerger en tant qu'entité indépendante une fois le Parti unioniste dissous. Bien plus, ces élections permettent l'émergence d'un nouveau parti (le Parti progressiste) qui, récoltant plus de sièges que les conservateurs tout en étant populiste et issu d'un mouvement agraire – c'est-à-dire allant à l'encontre de l'idée même d'une politique partisane et militant pour une nouvelle conception de gouvernement qui soit coopérative –, vient troubler la paix relative du système bipartisan ayant précédé les agencements politiques de temps de guerre. La réussite inattendue du Parti progressiste à remporter une majorité claire de sièges dans l'Ouest (Wood, 1975 ; Morton, 1991) et à faire élire un certain nombre d'autres candidats ouvriers indépendants dans le reste du pays souligne, dès lors, l'importance grandissante des clivages régionaux et celle des oppositions de classe dans le contexte d'un Canada au développement industriel et urbain en pleine expansion. Cette réussite électorale marque l'échec des tentatives des partis traditionnels à contenir les tensions et les conflits politiques grandissants tout en encourageant la modernisation canadienne (Brodie et Jenson, 1980).

C'est à partir de ce changement dans le nombre et dans l'identité des partis politiques que l'on peut véritablement commencer à parler d'un deuxième système de partis. Bien que pendant un laps de temps assez court les vieux partis réussissent à rétablir un schéma bipolaire traditionnel en évitant le face à face

avec les progressistes, leur tentative se solde par un échec lorsque les tendances de fond et les changements sociopolitiques accompagnant la Dépression finissent par modifier une fois pour toutes le schéma classique des allégeances partisans. Deux organisations incarnant ce nouveau « **populisme des Prairies** », le Cooperative Commonwealth Federation – CCF (socialiste), d'une part, et le Crédit social (conservateur), d'autre part, se disputent les élections de 1935 et établissent des bases électorales stables et durables, altérant par là même de manière irréversible le paysage politique et les dynamiques électorales fédérales dans plusieurs provinces³.

Ainsi le premier système de parti canadien fléchit-il sous la pression d'attentes et d'intérêts ancrés principalement dans des antagonismes de classe, régionaux ou opposant centres urbains et zones rurales, et voyant le jour au cours de l'entre-deux-guerres. Malgré tout, les partis traditionnels réussissent à s'adapter à cette secousse dans la répartition des allégeances électorales. Le Parti libéral, notamment, redevient peu à peu le parti dominant grâce à sa capacité à maintenir son assise sur les sièges québécois, sans compter l'habileté inégalée des libéraux à accommoder les intérêts souvent divergents des régions, classes ou groupes linguistiques grâce à des mécanismes de **courtage** bien rodés. Le premier ministre canadien étant resté à ce moment le plus longtemps au pouvoir, Mackenzie King, est particulièrement doué pour ce genre d'exercice selon le poète et professeur de droit constitutionnel Frank Scott, qui mentionne « [qu']il ne prenait aucune demi-mesure qui ne puisse être elle-même subdivisée... ne prenant

jamais parti, du fait qu'il ne permit jamais à un quelconque clivage de voir le jour » (Scott, 1967, p. 36). Cependant, bien que cette approche à la fois prudente et accommodante ait pu se révéler efficace pour éviter les conflits ou maintenir une certaine stabilité politique, elle s'avère rapidement inutile pour construire un quelconque leadership politique ou pour participer à la formulation d'une conception de la gouvernance qui soit empreinte de buts et d'idéaux particulièrement élaborés. Les liens étroits et immuables qui continuent d'exister au cours des années 1950 entre élites politiques, bureaucratiques et le monde des affaires, alors que les gouvernements libéraux se succèdent sous le leadership de King puis de Louis St-Laurent, ne sont pas exempts de critiques (Whitaker, 1977), tout comme est dénoncée l'absence de politiques progressistes et innovantes dans un pays qui semble obsédé par la stabilité et l'unité nationale (Porter, 1965). Au même moment, les politiques instaurées, qui entraînent la croissance au prix d'une intégration culturelle et économique avec les États-Unis, subissent les critiques des nationalistes. Ces critiques font d'ailleurs l'objet de plusieurs rapports de commissions gouvernementales et nourrissent un malaise croissant quant à l'avenir de la souveraineté et de l'identité canadienne ainsi que de ses possibilités de développement à long terme (Bashevkin, 1991 ; Russell, 1966 ; Grant, 1970).

1.2. La parenthèse Diefenbaker et le troisième système de partis

Rappelons que depuis le début de son histoire le Canada entretient avec son voisin du Sud une relation hésitant entre l'amour et la haine, nourrie par plusieurs éléments comme, entre autres, le dynamisme et la croissance agressive des États-Unis, leur appétit pour les ressources

.....
3. Par la suite, le Crédit social reste au pouvoir pendant 36 ans en Alberta, et pendant presque quarante ans en Colombie-Britannique. Le FCC prend le pouvoir en Saskatchewan en 1944, devenant ainsi le premier parti socialiste à former un gouvernement en Amérique du Nord.

naturelles canadiennes, les occasions offertes par leur marché démesuré ou bien encore leur accès à une position hégémonique à l'échelle internationale (Berger, 1976). Par conséquent, il est évident que l'intégration continentale, qui prend une importance politique au moment de la Seconde Guerre mondiale, avec, d'une part, le renforcement des relations canado-américaines et, d'autre part, le style de gouvernement managérial adopté par les libéraux d'après-guerre, ne peut que se solder par des tensions au sein du tissu social et dans l'imaginaire populaire canadien, entraînant finalement une défaite libérale en 1957 face au **Parti progressiste-conservateur**. Les conservateurs, menés par leur nouveau chef John Diefenbaker, remportent une victoire minoritaire inattendue, rapidement suivie d'une imposante victoire majoritaire en 1958 (la plus importante de l'histoire du Canada en termes relatifs).

Orateur persuasif, faisant campagne avec enthousiasme, celui qui devient bientôt connu sous le sobriquet de « Dief The Chief » est un ardent défenseur des liens traditionnels raccordant le Canada au monde britannique et il ne cesse d'entretenir une certaine méfiance vis-à-vis de l'emprise toujours plus étouffante des États-Unis sur l'espace nord-américain (du fait entre autres des impératifs de la guerre froide et de l'intégration économique continentale). Une de ses contributions les plus importantes à l'histoire des partis politiques canadiens reste sans aucun doute à trouver dans les modifications successives que connaît le Parti progressiste-conservateur (les conservateurs modifient le nom de leur parti en 1942) sous son leadership, se transformant peu à peu en une force politique à l'échelle du pays avec l'ajout de l'Ouest à sa base traditionnelle d'appuis ontariens. Pour autant, il reste dans les mémoires comme ayant été un meilleur chef de l'opposition qu'un premier ministre, et sa présence à la tête du

pays est de courte durée. Peu populaire dans les grands centres urbains ainsi qu'auprès des Canadiens français rebutés par sa conception de l'identité nationale canadienne (« un Canada, une nation »), son gouvernement perd la majorité en 1962, puis est défait en 1963 malgré un soutien continu dans l'Ouest et dans le monde rural anglophone. Cette défaite inaugure ainsi le **troisième système de partis** (Newman, 1963).

Les libéraux, de retour au pouvoir sous la chefferie de Lester B. Pearson (ancien haut fonctionnaire et lauréat du prix Nobel de la paix en 1957), se voient de nouveau endosser leur rôle traditionnel de parti dominant pendant toute la durée du troisième système de partis, conservant le pouvoir jusqu'en 1984 à l'exception d'une brève période dans l'opposition en 1979. Pierre Trudeau, imposante figure intellectuelle québécoise et engagé par Pearson pour aider le gouvernement fédéral à gérer le défi posé par le séparatisme et le nationalisme québécois en pleine expansion (English, 2009), occupe le poste de premier ministre pour la quasi-totalité de cette période (succédant à Pearson qui se retire de la politique en 1968). Ce troisième système partisan consiste principalement en un équilibre entre trois organisations; les libéraux qui s'opposent aux progressistes-conservateurs dans la lutte pour le pouvoir et le **Nouveau Parti démocratique** (NPD, petit parti fondé en 1961 pour succéder au CCF) jouant le rôle de trouble-fête, ou gagnant à l'occasion un certain poids politique en cas de gouvernement minoritaire (Johnston, 1992).

De profondes transformations ont lieu au sein de la société canadienne pendant cette période, affectant de manière durable les dynamiques de lutte partisane et forçant les différents partis politiques à s'adapter à de nouvelles demandes: l'urbanisation progresse en même temps que s'élargit une classe moyenne qualifiée devenant peu à peu plus influente; la société canadienne

prend un caractère de plus en plus multiculturel, particulièrement dans les grands centres urbains; le rôle et le statut social des femmes évoluent rapidement avec les mouvements de lutte pour l'égalité des sexes. Face à ces défis, les libéraux parviennent à moderniser leur organisation, leur chefferie ainsi que leur communication politique pour devenir un parti de centre gauche orienté vers le milieu urbain, autant dans les mesures qu'ils défendent que dans leur électorat. Ils sont ainsi capables, en adoptant les traits d'une social-démocratie modérée, populaire dans l'ensemble du monde occidental industrialisé de l'époque, de profiter des gains électoraux de leurs rivaux de gauche, le NPD (Smith, 1973; Wearing, 1981). Plus encore, ils parviennent grâce à Trudeau à renforcer et à étendre leurs soutiens traditionnels auprès des Canadiens français, des catholiques et des minorités visibles en développant une conception particulière de l'identité et de l'unité nationale fondée sur des politiques de bilinguisme et de multiculturalisme. Ce positionnement clair sur une des dimensions cruciales de la politique canadienne leur permet de ne pas subir le sort de la majeure partie des organisations centristes du reste du monde occidental de l'époque, à savoir perdre du terrain au profit de compétiteurs de droite (progressistes-conservateurs) ou de gauche (NPD) (Johnston, 2010).

Cependant, et nonobstant le soutien semble-t-il indéfectible de leur base québécoise, les libéraux voient leur présence dans l'Ouest quasiment disparaître après 1958. Ce vide les pousse à chercher des majorités électorales dans les villes d'Ontario, stratégie qui se trouve contrecarrée à plusieurs reprises par l'attrait circonstanciel qu'opère le NPD sur l'électorat de centre gauche. De leur côté, les progressistes-conservateurs n'ont que peu de mal à remporter la majeure partie des sièges au Canada anglais sous Diefenbaker comme sous Robert Stanfield

ou Joe Clark; mais leur incapacité à s'assurer des résultats autres que lamentables au Québec les garde dans une position peu avantageuse, dressant le tableau général d'un système de parti au sein duquel aucune organisation pancanadienne ne parvient à être véritablement compétitive sur l'ensemble du territoire, et où l'éventualité d'un gouvernement minoritaire devient un risque sans cesse renouvelé (Johnston, Blais, Brady et Crête, 1992).

1.3. L'interlude Mulroney et la fin du troisième système de parti

L'hégémonie libérale prend fin avec le départ à la retraite de Trudeau en 1984, bientôt suivi par une victoire à la Diefenbaker – massive et subite – des progressistes-conservateurs de Brian Mulroney, qui réussissent à remporter la majorité des sièges québécois au fédéral, chose que Mulroney avait promise en cas d'élection à la direction de son parti par le congrès conservateur de 1983. La teneur générale des oppositions partisans et du débat sur l'unité nationale se trouve fortement altérée par ce revirement de situation électorale en grande partie du fait que ce qui permet à Mulroney de remporter une victoire au Québec est son habileté – grâce à ses origines québécoises, sa maîtrise du français et sa très bonne connaissance des enjeux locaux – à convaincre les francophones nationalistes moins virulents (représentant une part importante de l'électorat québécois) de rejoindre les rangs conservateurs. Sa volonté de poursuivre des négociations constitutionnelles pour calmer les objections faisant suite au refus du Québec d'approuver la Constitution de 1982 joue également un rôle déterminant dans la victoire des conservateurs. Pourtant, bien que la stratégie politique consistant à bâtir une alliance électorale relativement instable entre francophones et francophobes –

par le biais d'une entente constitutionnelle acceptable tant pour la frange nationaliste québécoise du parti que pour les soutiens traditionnels de l'Ouest – ait pu paraître risquée, Mulroney parvient à accomplir ce tour de force au moins temporairement avec la signature de l'accord du lac Meech (1987) et de l'Accord de libre-échange canado-américain (ALE) en 1988, soutenu conjointement par le Québec et l'Alberta. Cet équilibre inédit pose les bases d'une nouvelle majorité progressiste-conservatrice fondée sur une dominance du PC au Québec et en Alberta, confirmant ainsi l'alliance Québec-Ouest canadien à l'origine du succès électoral de Mulroney (Johnson, Blais, Brady et Crête, 1992).

Pour autant, le rêve de Mulroney de séparer pour de bon les libéraux de leur statut de « parti de gouvernement naturel » (*natural governing party*) ne verra pas le jour et le record électoral de 1988 restera imbattable, son second mandat de premier ministre étant marqué par de nombreux litiges et conflits, résultant en un effondrement électoral pour les conservateurs au cours du mandat de Kim Campbell (sa successeuse et seule femme à avoir occupé le poste de premier ministre). L'émergence du **Bloc québécois** et du **Parti réformiste** (qui devient par la suite l'Alliance canadienne), deux organisations provinciales nouvellement créées en raison de désaccords de fond au sein de la base du parti quant aux principales politiques gouvernementales, contribue en grande partie à la chute des progressistes-conservateurs. Ces deux nouveaux partis, solidement ancrés sur leur base régionale, vont constituer pour un temps l'opposition officielle aux libéraux, de retour au pouvoir sous la direction de Jean Chrétien.

Plusieurs éléments ayant trait à des questions constitutionnelles, économiques ou culturelles sont à l'origine de ces changements radicaux dans le système partisan. D'une part, l'échec retentissant de deux accords constitutionnels

polarise le débat entre le Québec et le Canada anglais; d'autre part, l'accord de libre-échange avec les États-Unis essuie des critiques virulentes, le tout dans un contexte économique et fiscal maussade poussant un grand nombre de Canadiens à rejeter non seulement les progressistes-conservateurs, mais plus généralement le type de courtage politique pratiqué par l'ensemble des partis de la vieille garde (Tanguay, 1994; Bickerton, 1997). À bien des égards, les libéraux de Jean Chrétien, qui assurent avec une apparente aisance une hégémonie politique après 1993 (trois majorités parlementaires consécutives) constituent le dernier exemple de « parti courtier » au pouvoir. Cependant, cet apparent succès du Parti libéral se fonde sur des bases fragiles, camouflées par un endossement renouvelé de son statut de « parti de gouvernement naturel ». En effet, la base régionale des libéraux s'effrite avec la perte des soutiens du Québec et de l'Ouest, forçant ces derniers à maintenir une domination presque totale sur l'Ontario, tandis que leurs appuis de centre droit s'éparpillent entre le Parti réformiste et le PC moribond (Bickerton, Gagnon et Smith, 1999). Les libéraux doivent alors en grande partie leurs victoires à leurs soutiens traditionnels chez les catholiques – une anomalie canadienne mal expliquée bien que souvent relevée (Blais, 2005) – et chez les minorités visibles dans l'ensemble du Canada.

C'est réellement plus avec l'implosion de la coalition progressiste-conservatrice de Mulroney remontant à 1984 qu'avec le retour des libéraux en 1993 que débute une nouvelle aire de politique partisane, marquée principalement par une grande fragmentation et une polarisation régionale et idéologique. D'un côté, sous la direction de Preston Manning, le Parti réformiste rompt avec le traditionnel réservoir de sièges conservateurs de l'Ouest, inauguré par Diefenbaker 35 ans auparavant, et se réoriente dans une direction de droite radicale populiste.

D'un autre côté, le Bloc québécois (BQ) – nationaliste, ayant juré de défendre les intérêts du Québec à Ottawa tout en travaillant à l'avènement du projet souverainiste du Parti québécois (PQ) – parvient à convaincre les soutiens conservateurs francophones du Québec (courtisés auparavant par Mulroney), à l'exception de Jean Charest qui devient bientôt le nouveau

chef du PC. Les sièges du NPD et ceux des progressistes-conservateurs se réduisent comme peau de chagrin (respectivement 8 et 2 sièges) du fait de ces deux tendances (Parti réformiste d'une part, BQ et PQ de l'autre), les condamnant pour un temps, aux limbes de la politique canadienne (Bickerton, Gagnon et Smith, 1999, 2002).

TABLEAU 16.1.

Votes valides exprimés (%*) et nombre de candidats élus (N) par parti politique aux élections fédérales canadiennes, 1963-1988

Parti	1963	1965	1968	1972	1974	1979	1980	1984	1988
Libéral	41,7 % 128	40,2 % 131	45,5 % 155	38,5 % 109	43,2 % 141	40,1 % 114	44,3 % 147	28,0 % 40	31,9 % 83
PC	32,8 % 95	32,4 % 97	31,4 % 72	34,9 % 107	35,4 % 95	35,9 % 136	32,5 % 103	50,0 % 211	43,0 % 169
NPD	13,1 % 17	17,9 % 21	17,0 % 22	17,7 % 31	15,4 % 16	17,9 % 26	19,8 % 32	18,8 % 30	20,4 % 43
Ralliement des créditistes	– –	4,6 % 9	4,4 % 14	– –	– –	– –	– –	– –	– –
Crédit social	11,9 % 24	3,7 % 5	0,8 % 0	7,6 % 15	5,0 % 11	4,6 % 6	1,7 % 0	0,1 % 0	** 0
Parti réformiste	– –	– –	– –	– –	– –	– –	– –	– –	2,1 % –
Autres	0,4 % 1	1,2 % 2	0,9 % 1	1,2 % 2	0,9 % 1	1,5 % 0	1,7 % 0	3,0 % 1	2,6 % 0
Total des votes valides	7 894 076	7 713 316	8 125 996	9 667 489	9 505 908	11 455 702	10 947 914	12 548 721	13 175 599
Taux de participation	79,2 %	74,8 %	75,7 %	76,7 %	71,0 %	75,7 %	69,3 %	75,3 %	75,3 %
Total des sièges	265	265	264	264	264	282	282	282	295

* Certaines colonnes sont susceptibles de ne pas donner des sommes de 100 % du fait de l'arrondissement.

** Moins de 0,1 %.

Source: T.J. Coulson, revue par S. Geobey (2007). « Statistical appendices: Canadian federal election results, 1925-2006 », dans A.-G. Gagnon et A.B. Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition*, 3^e éd., Peterborough, Broadview Press; Elections Canada, « Voter Turnouts », <<http://www.elections.ca>>.

Bien que ces revers électoraux montrent clairement un mécontentement et un éloignement d'une portion importante de l'électorat canadien vis-à-vis des grands partis traditionnels, ils ne constituent pas en soi une crise des partis politiques, puisqu'on assiste, parallèlement, à l'émergence de deux partis qui parviennent à sécuriser des soutiens financiers, organisationnels et électoraux conséquents, même – si ce n'est pas spécifiquement – dans les régions les plus affectées par le ras le bol à l'égard de la « politique traditionnelle ». Cela confirme ainsi que les partis politiques conservent leur qualité de média principal pour exprimer des désaccords politiques, leur évolution et rénovation (ainsi que celles du système de parti) restant toujours possible. Certes, de vieux partis peuvent décliner, voire disparaître, s'ils ne parviennent pas à s'adapter ou à répondre de manière adéquate à un environnement en constante évolution et à des demandes, des préoccupations ou des préférences électorales changeantes ; mais de nouveaux partis peuvent aussi voir le jour et remporter des victoires. De ce point de vue, il est possible d'estimer que les changements consécutifs que peut connaître un système de partis sont plus des signes de santé démocratique que des symptômes d'une crise systémique.

POINTS CLÉS

- > Le premier système de parti s'étend de 1867 à 1921. Il s'agit d'un système bipartisan classique du mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour. Les partis libéral et conservateur fonctionnent comme des partis pancanadiens dotés d'une base étendue, avec une alternance au pouvoir grâce à des coalitions électorales reposant sur différentes régions, classes, religions et groupes linguistiques.
- > Le premier système de partis canadien fléchit sous la pression d'attentes et d'intérêts ancrés principalement dans des antagonismes de classe, de région ou opposant centres urbains et zones rurales, et voyant le jour au cours de l'entre-deux-guerres.
- > Dans le deuxième système de partis, les libéraux redeviennent le parti dominant en maintenant leur assise sur le Québec et en accommodant les intérêts divergents des régions, classes ou groupes linguistiques grâce à des mécanismes de courtage.
- > L'intégration économique et culturelle continentale et le style de gouvernement managérial des libéraux d'après-guerre amènent des tensions sociales et culturelles, entraînant leur défaite en 1957 face aux progressistes-conservateurs de Diefenbaker
- > La défaite des progressistes-conservateurs en 1963 aux mains des libéraux de Lester B. Pearson inaugure le troisième système de partis, où le Parti libéral conserve le pouvoir jusqu'en 1984 (à l'exception d'un court moment en 1979).
- > Le troisième système partisan consiste en un équilibre entre trois organisations dénuées d'assises pancanadiennes : les libéraux s'opposent aux progressistes-conservateurs dans la lutte pour le pouvoir, le Nouveau Parti démocratique jouant le rôle de trouble-fête ou gagnant à l'occasion un certain poids politique en cas de gouvernement minoritaire.
- > C'est avec l'implosion de la coalition progressiste-conservatrice de Mulroney que débute une nouvelle aire de politique partisane, marquée principalement par une grande fragmentation et une polarisation régionale et idéologique.

2. LES TIERS PARTIS ET LA RÉGIONALISATION DU SYSTÈME PARTISAN

Comparé à d'autres systèmes politiques de même facture, le Canada constitue depuis longtemps une exception du fait de sa propension à générer et soutenir des « tiers partis » (Lipset, 1990 ; Gagnon et Tanguay, 1996 ; Bélanger 2007). En effet, bien que seulement deux partis réussissent à former le gouvernement canadien (les partis libéral et conservateur, ou une variante des deux), le système de partis comprend trois à cinq organisations ayant des parlementaires élus, et ce, depuis 1921. La plupart de ces petits partis ont bénéficié de bases de soutien régionales bien spécifiques. Ce trait distinctif se retrouve chez les partis n'ayant jamais eu d'autres prétentions que d'être des organisations régionales aussi bien que chez ceux se présentant comme des options sérieuses à l'échelle du pays en ayant des candidats sur l'ensemble du territoire⁴.

Plusieurs théories ont été avancées pour tenter d'expliquer cette spécificité canadienne. Certaines de ces explications concurrentes ont tendance à être liées à des cas d'étude particuliers ; par exemple, au cours des années 1950, C.B. Macpherson (1962) interprète la tradition peu commune de « quasi-parti » de l'Alberta comme étant une conséquence de la relation néocoloniale que cette province entretient avec l'Est ainsi que de sa structure de classe homogène et principalement agraire. D'autres auteurs fournissent des interprétations plus facilement applicables à l'ensemble canadien ; parmi ceux-ci on peut compter Maurice Pinard ou bien encore Gagnon et Tanguay. Le premier identifie deux

facteurs structurels permettant la formation de tiers partis, à savoir la dominance d'un parti, couplée à un contexte de tensions sociales discréditant aussi bien le parti au pouvoir que son habituelle solution de rechange (Pinard, 1975). De leur côté, Gagnon et Tanguay (1996) voient dans le facteur plus général de « non-réceptivité » du système de parti fédéral face aux intérêts et demandes régionales l'élément principal permettant d'expliquer la création de tiers partis.

Dans ce contexte, le concept de « non-réceptivité » suggère que le courtage opéré par les partis pancanadiens souffre d'une défaillance systémique. Cet échec est attribué aux partis eux-mêmes par au moins un auteur (Smith, 1985), mais une majorité préfère y voir la responsabilité d'autres institutions politiques entrant en interaction avec le système de parti. Sont visés, entre autres, la dominance de l'exécutif et la discipline de parti rigide typique des démocraties parlementaires de style britannique, les insuffisances du Sénat dans son rôle de forum pour la représentation régionale, les externalités négatives du système majoritaire uninominal à un tour ou, encore, le fédéralisme canadien fortement décentralisé.

Le système parlementaire canadien est depuis longtemps l'objet de critiques quant à ses défaillances démocratiques, dont la plus importante est la position dominante qu'assume l'exécutif (tout particulièrement le premier ministre). Pour certains commentateurs, la combinaison de la concentration du pouvoir dans les mains du premier ministre, de la doctrine de la solidarité ministérielle et du secret du caucus, ainsi que de l'application d'une discipline de parti stricte, transforme dans les faits les parlementaires en « singes savants » plutôt qu'en représentants de leurs électeurs (Simpson, 2001). En étant à la fois relativement impuissants et tenus en laisse par la discipline de parti, les parlementaires sont fort

4. Le CCF-NPD et le Parti réformiste constituent de bons exemples de tiers partis aux ambitions pancanadiennes, tandis que le Crédit social et le Bloc québécois illustrent bien la première position (parti régional).

mal nantis pour assurer leur tâche de représentants régionaux de manière efficace. Plus encore, le Cabinet fédéral, qui fut un temps le lieu de prédilection pour les arrangements régionaux et qui est encore construit de manière à donner à chaque région sa part de postes ministériels, n'est plus que l'ombre de lui-même en ayant vu s'estomper le peu d'autonomie et de pouvoir que les ministres pouvaient conserver face à leur chef et aux organismes centraux lui fournissant information et conseils (Bakvis, 2000-2001 ; Savoie, 1999).

La mauvaise conception de la Chambre des communes en ce qui concerne la représentation régionale n'est pas non plus contrebalancée par l'autre chambre du Parlement. En effet, contrairement à ses contreparties dans d'autres États fédéraux comparables (tels que les États-Unis, l'Australie ou l'Allemagne), le Sénat canadien n'a jamais réussi à s'ériger en forum de représentation efficace des régions au sein du Parlement fédéral (Sayers, 2002). Les sénateurs, nommés par le premier ministre, n'ont ni la légitimité ni l'intérêt nécessaires pour jouer un rôle de défenseurs des intérêts provinciaux à même d'articuler ceux-ci au sein du processus législatif, ce qui contribue grandement à l'opinion populaire aussi bien qu'élitiste que le Sénat est fondamentalement dysfonctionnel si ce n'est inconséquent, abandonnant l'imposant fardeau de la représentation régionale au niveau fédéral à la Chambre des communes, fort peu outillée pour cette tâche (Smiley et Watts, 1985 ; Sayers, 2002 ; Bickerton, 2007).

Une autre critique de longue date est dirigée à l'encontre du système électoral, accusé de fausser les identités et intérêts provinciaux en dénaturant fréquemment les préférences électorales au Parlement, via un mécanisme de surreprésentation des partis les plus forts (les « vainqueurs ») et de sous-représentation des plus faibles (les « perdants ») au sein des régions, le plus souvent

de manière disproportionnée comparativement aux véritables niveaux de soutien électoral pour chaque parti. De cette manière, les petits partis bénéficiant de bases de soutien régionales sont généralement récompensés, tandis que les petits partis n'ayant qu'un soutien diffus au niveau fédéral se retrouvent perdants. D'autre part, les partis se trouvent (sauf exception notable) dénués de sièges dans certaines régions et surreprésentés dans d'autres ; les provinces ou régions étant peu représentées dans le caucus de tel ou tel parti ont plus de risque de se trouver en rupture avec ces mêmes partis, donc peu enclines à voter pour eux par la suite, ainsi un cercle vicieux de politiques partisanes fortement régionalisées (Cairns, 1968 ; Gibbins, 2005). Ce fort degré de régionalisation qu'entraîne le système électoral permet d'expliquer en partie la tendance à la baisse de la participation électorale en permettant la domination de certains partis sur des provinces entières, ce qui tend à réduire la compétition politique dans de nombreux districts.

Enfin, la construction fédérale canadienne est un agencement constitutionnel et institutionnel particulier transformant les provinces en gouvernements subétatiques puissants et, en finalité, en « voix des régions » principale dans le champ politique canadien. Sachant que les provinces constituent des arènes politiques autonomes possédant chacune leurs systèmes de partis respectifs, elles sont à même de devenir des plateformes ayant les capacités de faire vivre des partis régionaux au niveau fédéral, tout particulièrement si les partis en question sont capables de prendre le pouvoir au niveau provincial (Simeon, 1975 ; Cairns, 1977). Au demeurant, il est indubitable que le fédéralisme joue un rôle décisif et de longue durée sur l'organisation et le comportement des partis. En effet, plusieurs partis ont existé principalement à l'échelon provincial, ou au contraire, exclusivement à

l'échelle fédérale, créant un certain nombre de fossés et de discontinuités entre les différents systèmes de partis (Johnston, 2010)⁵. D'un point de vue général, l'évolution des partis fédéraux et provinciaux s'est faite de manière séparée et distincte, et ce, même si les noms de certains partis coïncident (ce qui dans les faits aboutit parfois à ce que des partis partageant le même nom soient néanmoins hostiles l'un envers l'autre)⁶. Ce manque d'intégration à l'échelle du pays réduit les capacités du système de partis à conserver une stabilité politique par le biais d'accommodements des intérêts régionaux entre partis, un rôle pourtant assuré par les systèmes partisans dans la plupart des autres fédérations (Tanguay, 2003 ; Bickerton, 2007).

2.1. Les contributions des partis minoritaires

Bien que le caractère régional du système de partis exacerbe les divisions et les conflits régionaux, il faut néanmoins rappeler le rôle positif qu'ont pu avoir les partis régionaux et autres partis minoritaires protestataires sachant que leurs surprenants succès et résiliences ont eu une importance historique dans la vitalité de la démocratie canadienne, notamment du fait de leur rôle de créateurs d'innovation politique et organisationnelle. Les partis traditionnels dominants ont été relativement mauvais, voire incapables de développer des mesures innovantes,

s'en remettant généralement aux commissions royales nommées par le gouvernement pour le conseiller sur les directions à adopter à l'occasion de nouvelles mesures (Bradford, 1999). Les tiers partis en revanche se sont faits les porteurs de propositions radicales dans les arènes électorale et parlementaire, et ont souvent su mettre en place des mesures et des programmes innovants lorsqu'ils sont parvenus à prendre le pouvoir à l'échelon provincial (Thorburn, 1991)⁷.

Les tiers partis ont également laissé une marque durable en matière de réforme organisationnelle, de participation communautaire et de recrutement militant. Qu'ils soient de droite ou de gauche, les partis minoritaires se sont révélés des innovateurs en matière d'organisation partisane, de techniques de campagnes de financement et de tactiques de campagne, et ce, de telle manière qu'ils ont permis de démocratiser les partis et d'étendre leur portée électorale. Comme a pu l'observer par le passé le sociologue politique français Maurice Duverger (1951), de tels changements possèdent un « effet de contagion » sur les autres organisations du système de partis, qui tentent alors de reproduire ou de contrer l'introduction, par leurs compétiteurs, de dispositifs innovants et fructueux. À titre d'exemple, on peut citer l'utilisation efficace de la radio par le Crédit social (populiste) ; l'appel à la conscience de classe par le CFF ; l'adhésion via le syndicat ou les techniques de porte-à-porte et les initiatives d'action positive engagées par le NPD ; le processus de

5. Les Fermiers unis du Canada (FUC), le Crédit social, le CCF, le NPD et le Parti saskatchewanais dans l'Ouest ; le NPD en Ontario ; l'Union nationale et le Parti québécois au Québec.

6. Ce fut par exemple le cas durant plusieurs décennies entre les partis libéraux fédéraux et provinciaux au Québec, ainsi qu'en 2008 à Terre-Neuve-et-Labrador où le gouvernement provincial conservateur fit une campagne ABC (*Anyone but conservative* – N'importe qui sauf les conservateurs) contre son pendant fédéral.

7. Ce fut le cas, par exemple, avec le système d'assurance maladie canadien qui fut d'abord instauré par le CCF en Saskatchewan. Un certain nombre d'innovations en politiques familiales ont également été testées par le Parti québécois. D'autre part, le Parti réformiste, présent dans l'Ouest, fut le premier à adopter les critiques néolibérales du « gros gouvernement » en proposant des coupes dans les taxes et les dépenses, la dérégulation et la décentralisation comme remèdes aux maux canadiens.

TABLEAU 16.2.

Votes valides exprimés (%) et nombre de candidats élus (N) par parti politique aux élections fédérales canadiennes, 1993-2011

Parti	1993	1997	2000	2004	2006	2008	2011
Libéral	41,3 % 177	38,5 % 155	40,8 % 172	36,7 % 135	30,2 % 103	26,2 % 77	18,9 % 34
PC	16,0 % 2	18,8 % 20	12,2 % 12	— —	— —	— —	— —
Parti réformiste/ Alliance canadienne ¹	18,7 % 52	19,4 % 60	25,5 % 66	— —	— —	— —	— —
Conservateurs ²	— —	— —	— —	29,6 % 99	36,3 % 124	37,6 % 143	39,6 % 166
NPD	6,9 % 9	11,0 % 21	8,5 % 13	15,7 % 19	17,5 % 29	18,2 % 37	30,6 % 103
BQ	13,5 % 54	10,7 % 44	10,7 % 38	12,4 % 54	10,5 % 51	10 % 49	6,0 % 4
Verts	— —	— —	— —	4,3 % 0	4,5 % 0	6,8 % 0	3,9 % 1
Autres	3,6 % 1	1,6 % 1	2,3 % 0	1,3 % 1	1,0 % 1	1,2 % 2	0,9 % 0
Total des votes valides	13,863,135	13,174,698	12,997,185	13,683,570	14,908,703	13,929,093	14,823,408
Participation électorale*	69,6 %	67,0 %	64,1%**	60,9 %	64,7 %	58,8 %	61,1 %
Total des sièges	295	301	301	308	308	308	308

1. L'Alliance réformiste conservatrice canadienne remplace le Parti réformiste du Canada aux élections de 2000.

2. Le Parti conservateur du Canada est formé en décembre 2003 par la fusion du Parti progressiste-conservateur et de l'Alliance canadienne.

* Pour des chiffres de participation électorale plus anciens, voir Élections Canada, 1867-2008, <<http://www.sfu.ca/~aheard/elections/historical-turnout.html>>.

** Les chiffres officiels étaient à l'origine de 61,2 %, mais Élections Canada les corrigea plus tard lorsqu'il fut découvert que les listes d'électeurs avaient été artificiellement gonflées d'à peu près un million de noms en double.

Source: T.J. Coulson, revue par S. Geobey (2007). « Statistical appendices: Canadian federal election results, 1925-2006 », dans A.-G. Gagnon et A.B. Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition*, 3^e éd., Peterborough, Broadview Press; Élections Canada, <<http://www.elections.ca>>.

sélection du chef de parti au scrutin universel introduit par le Bloc québécois; ou encore les techniques de campagne de financement utilisées par le Parti réformiste (Gagnon et Tanguay, 1996; Bickerton, Gagnon et Smith, 1999, 2003; Cross, 2004).

Enfin, les tiers partis servent de soupape de sécurité à la démocratie canadienne. Leur présence permet aux électeurs de trouver une voie institutionnelle pour exprimer leur frustration, leur colère, voire leur désillusion vis-à-vis des politiques gouvernementales,

des partis traditionnels ou du système politique en général. Du fait qu'ils encadrent la dissension dans l'arène politique, les nouveaux partis permettent aux partis traditionnels de constater leurs échecs et manquements, et de rétablir la barre par de nouvelles mesures ou des remèdes institutionnels (à moins que les nouveaux partis ne remplacent immédiatement les anciens). De cette façon, les partis minoritaires deviennent partie intégrante de la « conversation nationale » sur la scène électorale et au Parlement, et s'institutionnalisent graduellement, ce qui les pousse à contenir et à modérer les éléments les plus radicaux ou extrêmes de leur base militante. Ce faisant, le système politique et le ou les partis initialement menacés par l'émergence de partis protestataires se trouvent, en retour, stimulés de manière à réduire ou à absorber la dissidence politique (Gagnon et Tanguay, 1996).

Ce cycle d'interactions entre des poussées de tiers partis et les réponses systémiques qui leur sont apportées permet d'expliquer, du moins en partie, les observations de Richard Johnston qui estime que la dernière vague de partis régionaux en 1993 coïncide avec le déploiement d'un cycle de contestation récurrent dans l'histoire électorale canadienne. Ceci se produit lorsque l'avènement de partis protestataires entraîne une fragmentation régionale, suivie d'une période de reconsolidation et de « renationalisation » du système de partis. Cependant, Johnston remarque que ce cycle n'est pas immuable ; en l'occurrence, la reconsolidation qui voit le jour au cours du dernier système de partis semble se produire à un niveau de fragmentation du système plus élevé que par le passé, ce qui reviendrait à suggérer que la capacité du système canadien à s'adapter au fardeau de l'intégration politique à l'échelle du pays (imposé par la diversité régionale, ethnique et linguistique) tendrait à diminuer à long terme (Johnston, 2005).

POINTS CLÉS

- > Comparé à d'autres systèmes politiques de même nature, le Canada constitue depuis longtemps une exception du fait de sa propension à générer des « tiers partis », qui bénéficient de bases de soutien régionales bien spécifiques.
- > Les causes d'apparition des tiers partis sont liées, selon certains, à la dominance d'un parti couplée à un contexte de tensions sociales discréditant aussi bien le parti au pouvoir que sa solution de rechange habituelle. D'autres l'expliquent par la « non-réceptivité » du système de partis fédéral face aux intérêts régionaux. On met aussi en compte les problèmes des institutions politiques fédérales, soit un mode de scrutin inégalitaire, la domination de l'exécutif, la discipline de parti, le caractère non fédéral du Sénat et la centralisation des pouvoirs dans la fédération.
- > Les partis traditionnels dominants ont été relativement mauvais, voire incapables de développer des mesures innovantes, s'en remettant généralement, pour ce faire, aux commissions royales nommées par le gouvernement. Les tiers partis en revanche se sont faits les porteurs de propositions radicales et ont souvent su mettre en place des mesures et des programmes innovants lorsqu'ils ont pris le pouvoir à l'échelon provincial.
- > Les tiers partis permettent aux électeurs de trouver une voie institutionnelle pour exprimer leur frustration et leur désillusion vis-à-vis des politiques gouvernementales, des partis traditionnels ou du système politique. Du fait qu'ils encadrent la dissension dans l'arène politique, ils permettent aux partis traditionnels de constater leurs échecs et manquements, et de redresser la barre par de nouvelles mesures ou des remèdes institutionnels.

3. LES PARTIS : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

En tant qu'organisations, jusqu'à quel point les partis politiques sont-ils inclusifs des différents segments de la société canadienne et comment répondent-ils aux demandes de leurs militants? Quel rôle les acteurs communautaires jouent-ils au sein de leurs partis et comment, si c'est le cas, ce rôle a-t-il évolué à mesure que les partis ont progressivement démocratisé leur fonctionnement interne?

En général, les partis politiques canadiens possèdent, dans les circonscriptions, des organisations membres relativement passives entre les élections, pour être par la suite réactivées et revitalisées avec de nouveaux militants au moment des élections internes ou générales. Une fois qu'elles ont joué leur rôle (choisir des candidats ou des délégués) pendant le processus électoral, ces organisations redeviennent relativement dormantes après les élections, et consistent principalement en des noyaux militants bien intégrés, sous la houlette des exécutifs locaux. Durant ces périodes, on estime qu'uniquement 1 à 2 % des Canadiens sont membres d'un parti politique, ce qui est relativement bas comparé aux autres démocraties occidentales (Cross, 2004, p. 15-19), et ce, malgré le fait que les partis canadiens soient assez perméables en bénéficiant d'un système d'adhésion relativement ouvert (autorisant l'accès par exemple aux non-citoyens ainsi qu'aux personnes n'étant pas encore en âge de voter). De la même manière, les membres de partis politiques tendent à ne pas être très représentatifs de la diversité de la population canadienne : selon le travail de recherche de William Cross, environ les deux tiers des membres sont des hommes d'une moyenne d'âge de 60 ans et la plupart sont d'origine européenne. Les jeunes, les minorités visibles ou les « nouveaux Canadiens » ainsi que ceux et celles

sans éducation secondaire sont particulièrement sous-représentés (Cross, 2004, p. 21-22). Néanmoins, force est de constater que les partis ont généralement été attentifs à ces aspects et aux critiques qui les accompagnent en essayant d'attirer plus de femmes, de jeunes et de minorités ethniques dans leurs rangs. D'autre part, les structures internes aux partis ont été créées afin de favoriser une plus grande participation de ces groupes, le NPD et le parti libéral étant les plus avancés dans l'élaboration de bases militantes plus représentatives (Cross, 2004 ; MacIvor, 2003).

Un certain nombre de changements positifs (en rapport aux partis et à la démocratie) voient le jour au cours des années 1960 et 1970, notamment en ce qui concerne les lois électorales. La **Loi sur les dépenses d'élection** adoptée en 1974 impose des limites quant aux montants que les partis peuvent dépenser au cours d'une campagne électorale, via notamment des exigences légales pour les partis de dévoiler les noms de leurs donateurs. Un autre aspect de cette loi est l'incitation aux dons individuels qu'elle crée via les déclarations de revenus, permettant aux partis d'élargir leurs sources de financement au-delà des entreprises, des syndicats ou des riches donateurs privés. Tout ceci a pour effet de fixer des limites sur le rôle que peut jouer l'argent dans les politiques partisans et électorales tout procurant une certaine transparence au système, permettant aux partis de bénéficier d'une certaine autonomie vis-à-vis des gros contributeurs aux caisses partisans (qui sont *a priori* les plus influents).

Au même moment, les partis connaissent une croissance rapide de leur taux d'adhésion et se mettent à grossir activement leurs rangs de femmes et de citoyens issus de minorités. Les conventions deviennent également plus ouvertes et plus participatives, et il n'est pas rare de voir plusieurs milliers de délégués y

prendre part pour choisir de nouveaux chefs ou y discuter de résolutions stratégiques. Pour autant, la progression du nombre de femmes et de citoyens issus de minorités à être élus au Parlement reste particulièrement faible et les partis sont régulièrement accusés de représenter une barrière à ce progrès. En effet, passé le choix du chef et de ponctuels jugements sur ses performances, la participation des membres reste superficielle, sporadique et à peu près sans répercussions sur le choix des politiques à adopter, sans compter le fait que le recrutement de nouveaux membres n'est mis en place que lors d'élections générales ou internes, périodes qui sont entrecoupées de chutes conséquentes dans le nombre d'adhérents (Perlin, 1988 ; Goldfarb et Axworthy, 1988).

En comparaison, on observe au cours des années 1990 un éloignement vis-à-vis de ces mesures d'action positive par le Parti réformiste et son successeur l'Alliance canadienne, qui rejettent tous deux le principe même d'avoir des mesures spéciales pour les femmes et les minorités. Cette différence de conception perdure d'ailleurs une fois les deux partis fusionnés au sein du nouveau Parti conservateur du Canada.

La langue constitue également une autre sphère de représentation inégale qui a empiré au cours des années 1990 avec la chute des progressistes-conservateurs et le succès du Bloc québécois nationaliste. À la suite de l'échec de ce dernier, seuls les libéraux peuvent se vanter de pouvoir conserver des taux d'adhésion des électeurs citoyens francophones qui ne soient pas ridiculement bas (Cross, 2004, p. 22-23).

Pour ce qui est des rares Canadiens qui adhèrent à un parti, la plupart sont souvent presque inactifs, consacrant ordinairement peu de temps à des activités partisans, les contributions financières ou le fait de planter un panneau sur sa pelouse restant l'exemple de participation le plus fréquent en période électorale. Il reste

néanmoins que les adhérents sont généralement mécontents de ce peu de participation, la plupart étant enclins à désirer plus de discussions au sujet des politiques publiques et un rôle plus important dans le développement des plateformes électorales de leurs partis. Cet intérêt apparent de leur part touche à l'une des zones grises des partis politiques canadiens qui financent généralement peu d'études électorales, n'ont habituellement pas d'instituts politiques, de fondations ou même de liens avec des groupes de recherche politiques indépendants, et préfèrent laisser la tâche d'élaboration politique à leurs chefs et son entourage personnel (Cross, 2004, chapitre 3).

Cette tendance des partis à tourner autour de leurs chefs et à se concentrer sur les enjeux de court terme tout en accordant peu d'attention à l'élaboration politique sur le long terme est une caractéristique canadienne particulièrement persistante qui s'est avérée presque imperméable au changement. Le fait est que parvenir à mettre au point une coalition susceptible de former un noyau suffisamment important d'électeurs à même de conduire à une victoire demande une certaine flexibilité idéologique de la part d'un chef de parti et de ses conseillers, et ceci se fait souvent au prix d'un manque de cohérence et de consistance. Que cette approche ait été imposée aux partis par le pluralisme social, le régionalisme ou les divisions sur l'unité nationale, ou qu'elle ait été la conséquence de l'échec des nouveaux partis à réorienter durablement le discours partisan vers des idéaux politiques fondés sur une conception de classe ou simplement plus cohérents idéologiquement, il reste au final que cette absence de distinction claire et durable dans les programmes politiques (ou dans les mesures prises une fois au pouvoir) constitue une des caractéristiques distinctives de la politique partisane canadienne (Brodie et Jenson, 1996 ; Bradford, 1999).

Ainsi, les principaux partis canadiens sont-ils des organisations particulièrement peu participatives en ce qui concerne l'élaboration de politiques publiques. Cependant, les choses sont bien différentes lorsqu'il s'agit de sélectionner des candidats locaux ou des chefs de parti. À ce titre, R.K. Carty relève que les partis canadiens fonctionnent comme des **concessions**, accordant une autonomie locale aux organisations de circonscriptions en ce qui concerne le choix de leurs candidats et des délégués aux conventions, en échange d'une absence de contrôle sur les programmes politiques et électoraux accordé exclusivement au chef de parti et au caucus (l'accent étant mis sur le pouvoir du chef lui-même) (Carty, 2002). Les courses à l'investiture locale sont généralement ouvertes, permettant un recrutement de nouveaux adhérents (pouvant se chiffrer en plusieurs centaines) qui sont souvent des amis ou associés des candidats. Néanmoins, ces nouveaux membres ne restent pas nécessairement actifs très longtemps, lorsqu'ils ne quittent pas simplement le parti, tout particulièrement s'ils ont été recrutés par l'équipe perdante lors de l'investiture. Notons également que beaucoup de courses à l'investiture se font sans constitution d'une opposition, spécialement lorsqu'un représentant sortant est en lice (Wolinetz, 2007).

Les candidatures présentées par une organisation de circonscription doivent ensuite être approuvées par la direction du parti, ce qui est généralement le cas sachant qu'imposer un candidat à une association locale (prérogative du chef de parti qui doit signer les documents de nomination) risquerait de créer du mécontentement et dans certains cas d'entraîner une défection de candidats vers d'autres partis. Néanmoins, il arrive que la situation se présente, par exemple lorsque les chefs prennent parti pour tel ou tel candidat du fait de leur notoriété (afin de donner de meilleures chances au parti de remporter une

victoire électorale) ou bien pour prouver l'ouverture du parti à des groupes clés sous-représentés, tels que les femmes ou les minorités visibles. Cette propension de la direction à interférer avec l'autonomie des associations locales en matière de sélection de candidats est un trait particulièrement présent au Parti libéral (Cross, 2004, p. 68; Wolinetz, 2007, p. 184).

L'histoire de la sélection des chefs, en revanche, « est celle d'une pression continue pour élargir l'électorat via une plus grande participation de la base » (Cross, 2004, p. 76). Bien qu'on puisse effectivement observer une évolution progressive vers des processus de nomination plus inclusifs et plus participatifs, cela n'a pas empêché les partis d'utiliser un certain nombre de méthodes spécifiques en lien avec leur propre histoire ou des contextes particuliers. Mackenzie King est le premier chef à être choisi par une convention de délégués en 1919, amorçant une tradition qui se poursuit pendant plusieurs décennies, les conventions restant néanmoins généralement de taille restreinte et contrôlées de près. Il faut attendre les années 1960 pour que les conventions s'ouvrent et que s'y impliquent plusieurs milliers de délégués. Ceci force les candidats à la direction à effectuer des campagnes de recrutement intensives dans le but d'amener le plus possible de délégués en leur faveur aux conventions, faisant de la capacité d'organisation et des fonds recueillis les pièces maîtresses d'une campagne à même de s'assurer la victoire. Cette démocratisation apparente des conventions permet également l'ouverture du processus de sélection (auparavant relativement élitiste pour ne pas dire fermé) à des groupes qui en étaient jusque-là exclus (tels que les femmes, les jeunes ou les minorités visibles), les partis cherchant à s'adapter aux demandes croissantes de démocratisation, d'égalité et d'inclusion voyant le jour au sein de la société canadienne (Perlin, 1988; Preyra, 2001).

C'est à l'occasion de la naissance du troisième système de parti – provoquée par le double avènement du Bloc québécois et du Parti réformiste, et la chute des progressistes conservateurs – que les conventions de délégués font peu à peu place à un mode de sélection via des élections directes ou via un mélange hybride de scrutin universel et de convention de délégués. Les partis provinciaux (Bloc québécois et Parti réformiste) adoptant la sélection par vote de l'ensemble de leurs adhérents, les autres partis fédéraux se trouvent poussés à faire de même, ne serait-ce que pour répondre aux attentes de leurs propres adhérents et du public en général, pour lesquels ce mode de sélection tend à devenir le critère fondamental pour juger du caractère démocratique d'un parti. Cette transition est aussi prise comme une occasion pour les partis de se revitaliser à la suite de durs échecs électoraux ou après une traversée du désert dans l'opposition. Certaines organisations, à l'instar du Parti libéral, prennent la décision d'adopter un système hybride permettant d'établir un compromis entre les revendications des acteurs de leur base (désirant avoir plus de poids et un effet direct sur le processus de sélection) et la préférence générale des libéraux (en tant que membres d'un parti courtier) pour un processus de prise de décision collectif et délibératif. Au sein de chaque parti, une histoire et des dynamiques internes propres ont joué un rôle dans l'avènement du principe de « un membre, un vote » par diverses procédures de pondération, telles que l'égalité entre circonscriptions adoptée par les conservateurs et les libéraux ou l'attention portée à garantir un certain degré d'influence aux groupes affiliés (NPD). Il reste qu'à ce jour aucun parti n'a encore adopté un système semblable aux primaires américaines où les taux de participation (ainsi que les sommes engagées par les candidats à la direction) sont beaucoup plus élevés (Preyra, 2001 ; Cross, 2004,

chapitre 5). Mais les choses pourraient être en train de changer ; en effet, la course à l'investiture libérale de 2013 (au terme de laquelle Justin Trudeau a été choisi) a fait usage d'un processus de sélection plus ouvert qu'à l'ordinaire dans le but d'élargir la base nécessaire au soutien du parti en permettant à une nouvelle catégorie de partisans non adhérents de prendre part au vote (Westwood, 2013).

3.1. Les partis au Parlement

Bien que les partis aient changé considérablement en termes organisationnels, leur rôle au Parlement est resté le même : tout candidat ayant réussi à se faire élire à la législature doit s'attendre à voir son rôle législatif limité par les règles, exigences et principe de gouvernement responsable, les stratégies et les tactiques définies par le chef de parti ainsi que par une **partisanerie** rampante. À ce titre, la tolérance de la part des chefs pour la dissension au sein de leurs rangs varie d'un cas à l'autre, mais les membres du caucus sont généralement punis s'ils dévient des lignes adoptées par le parti (les whips assurant le contrôle sous la direction de leur chef). Cette obligation de ne pas sortir du giron du parti conduit la plupart des députés d'arrière-ban à s'impliquer dans leur circonscription afin de conserver la motivation et le désir de servir la collectivité les ayant propulsés au Parlement et de ne pas retourner à la vie civile après seulement un mandat ou deux.

La réunion hebdomadaire du caucus constitue le principal exutoire pour les parlementaires qui désireraient contester les lignes officielles du parti. En théorie, cette réunion permet aux simples parlementaires d'exprimer les demandes de leurs électeurs et, éventuellement, d'apporter des critiques vis-à-vis de la performance, des résultats, des stratégies ou des

tactiques employées par la direction, sachant d'autant plus que ces réunions ont lieu derrière des portes closes. Autrement dit, ces rencontres sont susceptibles de permettre la reddition de comptes, de faire vivre l'idéal représentatif et de constituer une bonne occasion pour des échanges d'information, des discussions, voire des délibérations. Dans les faits cependant, la situation est plus mitigée. Tout d'abord, le potentiel de ces réunions est souvent peu (ou pas) utilisé par la chefferie. D'autre part, les simples parlementaires – et tout particulièrement les parlementaires nouvellement élus – sont souvent idéalistes quant à leur rôle dans l'aménagement et la mise au point des politiques. Enfin, le fait que ce genre de réunion se fasse à huis clos empêche les politiciens de bénéficier de la visibilité qu'eux-mêmes recherchent et dont ils ont cruellement besoin pour convaincre les électeurs que leurs intérêts sont dûment représentés (Thomas, 1985; Docherty, 2004).

Au moment où le caucus perd en influence l'entourage du chef fait des gains majeurs. Sid Noel décrit l'entourage du chef comme étant principalement constitué de professionnels de la politique et ayant un fonctionnement fondamentalement clientéliste, sans « aucun autre but que de faire preuve de loyauté, de servir et de faire les éloges du chef », chaque proche collaborateur étant généralement lié au chef par des liens d'obligation mutuelle (Noel, 2007, p. 197). La plus grande partie des ressources financières qui ont été dégagées grâce à des réformes de financement ont fini par être déviées de leur but initial (construire des partis forts au plan local) vers cet entourage devenu peu à peu plus important et plus sophistiqué, et auquel a fini par être « déléguée la tâche de préparer et mettre en place des campagnes électorales à l'échelle du pays, se concentrant principalement autour de la direction du parti, avec une attention particulière accordée aux médias » (Noel, 2007, p. 206).

L'entourage du chef est également devenu le lieu d'une compétition interne aux partis, permettant à certains aspirants de défier les chefs sortants ou, au contraire, d'étouffer ces mutineries dans l'œuf (Martin, 2003).

Certaines suggestions de possibles réformes ont été apportées dans le but de mieux armer les partis face aux attentes des Canadiens en ce début de *xxi^e* siècle⁸. Par exemple, William Cross, dans son étude sur les partis politiques et la démocratie de 2004, avance l'idée que les partis devraient s'attarder à ouvrir de manière radicale les processus de nomination des candidats et de sélection de leurs chefs, en optant pour un système s'inspirant des primaires américaines. Selon Cross, cela aurait pour effet d'inciter plus de Canadiens à adhérer à un parti et à y militer de façon permanente. Sa seconde suggestion serait d'accentuer le rôle des militants de la base dans la mise au point et le développement des politiques afin d'accorder plus de crédit à leur participation dans la vie du parti. En particulier, Cross suggère que les partis pourraient utiliser le financement public dont ils sont bénéficiaires pour créer des fondations politiques ce qui « permettraient à leurs adhérents d'étudier les problèmes rencontrés par leurs représentants, de débattre de possibles options et de fournir à leurs caucus des mesures de rechange » (Cross, 2004, p. 179). Enfin, Cross et d'autres auteurs estiment que le système de financement des campagnes devrait faire l'objet de réformes plus avancées afin de permettre aux partis de ne plus dépendre des fonds publics et afin de supprimer les quelques limites financières encore imposées aux candidats potentiels. L'idée qui sous-tend

.....

8. Voir notamment les travaux de Ronald Inglehart (1997) et de Neil Nevitte (1996) qui ont élaboré une théorie postmatérialiste des changements de valeur à partir de leur étude sur l'évolution des attitudes et des valeurs adoptées par les citoyens des pays industriels avancés.

cette suggestion est que ce genre de réforme aurait pour effet d'améliorer la qualité et la rapidité des communications des partis avec leurs membres, permettant ainsi d'éviter une baisse plus importante dans les taux d'adhésion due au décrochage des membres face à la machine politique professionnelle et à ses organisations (Cross, 2004, p. 180-182; Tanguay, 2009, p. 280). Que cette intuition se révèle exacte ou pas, il sera bientôt possible d'en tester les résultats puisque le gouvernement Harper a légiféré en la matière (après une première tentative infructueuse) peu après avoir remporté la majorité aux élections de 2011, mettant effectivement fin aux subventions publiques annuelles aux partis.

POINTS CLÉS

- > Les partis politiques canadiens possèdent des organisations membres au niveau des circonscriptions qui sont relativement passives et peu consultées entre les élections ou les courses à la chefferie, pour être par la suite réactivées et revitalisées avec de nouveaux militants au moment des élections générales ou internes.
- > Les membres de partis politiques tendent à ne pas être très représentatifs de la population canadienne générale : environ les deux tiers des membres sont des hommes d'une moyenne d'âge de 60 ans et la plupart sont de descendance européenne.
- > La loi sur les dépenses électorales adoptée en 1974 impose des limites quant aux montants que les partis peuvent dépenser au cours d'une campagne électorale, incitant aux dons individuels, permettant aux partis d'élargir leurs sources de financement au-delà des entreprises, des syndicats ou des riches donateurs privés.
- > Cette tendance des partis à dépendre de plus en plus de leur chef et à se concentrer sur les enjeux à court terme tout en accordant

peu d'attention à l'élaboration politique sur le long terme est une caractéristique canadienne particulièrement persistante qui s'est avérée presque imperméable au changement.

- > Les partis canadiens fonctionnent comme des concessions, accordant une autonomie locale aux organisations de circonscriptions en ce qui concerne le choix de leurs candidats et des délégués aux conventions, en échange d'une absence de contrôle sur les programmes politiques et électoraux autre que par le chef de parti et le caucus.
- > Bien que les partis aient changé considérablement en termes organisationnels, leur rôle au Parlement est resté le même : tout candidat ayant réussi à se faire élire à la législature doit s'attendre à voir son rôle législatif limité par les règles, exigences et principes de gouvernement responsable, les stratégies et les tactiques définies par le chef de parti ainsi que par une partisanerie rampante.

4. LES ÉLECTEURS ET LEURS PARTIS : ENTRE L'ATTACHEMENT ET L'EFFRITEMENT

La section précédente a montré que les partis politiques ont vu leur rôle diminuer simultanément au Parlement et au gouvernement et que les réformes successives de leurs structures et de leurs modes de fonctionnement n'ont pas fondamentalement modifié leur structure organisationnelle pas plus que leur fonction politique. Nonobstant ces observations, le rôle des partis dans le processus électoral reste la raison d'être de leur existence et fait d'eux une des composantes essentielles au bon fonctionnement de la démocratie canadienne. En effet, la compétition entre les partis permet de donner une forme et un sens aux élections en proposant aux électeurs

plusieurs possibilités, et c'est par ce rôle de structuration du vote que les partis politiques sont nécessaires à la démocratie représentative. Cette dernière section vise donc à présenter les liens complexes existant entre les électeurs et les partis.

Il a été mentionné précédemment que le système de parti canadien peut être résumé par des **réalignements** périodiques, par la dominance d'un parti ainsi que par une certaine propension à l'émergence de tiers partis ou, pour dire autrement, un certain « multipartisme ». Il n'est cependant pas possible de donner une explication cohérente de ces aspects récurrents sans avoir recours à une analyse des rapports entre les partis et les électeurs. De manière générale, trois modèles concurrents sont proposés pour expliquer les résultats électoraux canadiens au cours des dernières décennies. Un premier modèle présente les électeurs comme des consommateurs politiques ayant à choisir entre des partis qui offrent chacun des lots d'avantages, souvent présentés sous la forme de promesses électorales. Les électeurs feraient donc un choix entre ces partis sur la base de leurs propres intérêts personnels et sans considération pour d'autres facteurs⁹. Cependant, bien que ce **modèle de choix rationnel** présente un intérêt indéniable du fait qu'il prend en compte des caractéristiques essentielles des politiques et comportements électoraux, il a été fortement critiqué et reste difficile à défendre face à des études plus poussées, notamment à cause de sa sous-estimation des aspects non rationnels ou non calculateurs qui entrent en ligne de compte dans les préférences et les perceptions individuelles des électeurs vis-à-vis du monde politique.

9. Les travaux de Anthony Downs (1957) en économie politique sont généralement considérés comme ayant fourni la base conceptuelle de cette approche des comportements électoraux et partisans.

Le second modèle proposé analyse le vote comme étant avant tout une réponse à des variables psychologiques. Selon ce modèle, le choix électoral dépend de deux facteurs à court terme : d'une part, l'évaluation par l'électeur des candidats, tout particulièrement le chef de parti ; d'autre part, l'attitude générale de l'électeur envers les problèmes politiques. Il est à noter que ces deux variables sont liées à un troisième facteur qui est lui inscrit dans le long terme, à savoir l'attachement émotionnel de l'électeur à un parti (l'esprit partisan)¹⁰. Certains auteurs, tels que Clarke *et al.* (1984), ont utilisé une variante de cette approche générale pour analyser les élections canadiennes ; ils décrivent le Canada comme étant un cas de « désaffiliation stable ». Ce terme sert à décrire une situation dans laquelle l'esprit partisan (autrement dit, l'attachement d'un électeur à un parti spécifique) est faible et va en s'affaiblissant, augmentant ainsi la propension du système à la volatilité électorale (qui est définie comme la tendance des électeurs à changer systématiquement d'affiliation partisane d'une élection à l'autre). Selon Leduc, un électorat désaffilié équivaut à un fort potentiel de changement politique soudain, « que ce changement ait véritablement lieu à l'occasion d'une élection ou non » (Leduc, 2007, p. 167-168). À partir d'une compilation de données issues de sondages successifs sur les élections fédérales au Canada (CNES), Leduc estime que le pourcentage de Canadiens n'étant que faiblement

10. Cette approche des études électorales est liée tout particulièrement au modèle sociopsychologique de comportement électoral développé par des équipes de chercheurs de l'Université du Michigan une fois mis à jour les lacunes du modèle de l'école de Columbia utilisé jusqu'alors. Ce modèle fondait principalement sur la prise en compte de la distribution des caractéristiques propres aux milieux sociaux des électeurs pour expliquer les résultats électoraux (Gidengil *et al.*, 2012, p. 8). Campbell *et al.* (1960) sont les premiers à avoir utilisé cette approche sociopsychologique.

attachés ou n'étant pas du tout attachés à aucun parti fédéral a connu une forte augmentation depuis 1993, affaiblissant par la même occasion toute base partisane solide au sein de l'électorat canadien, lui permettant de tirer la conclusion (partagée par d'autres spécialistes des élections) que l'électorat canadien possède le plus faible taux d'affinité partisane du monde occidental (Valpy, 2008).

Certains chercheurs ont fait état que les niveaux les plus faibles d'affiliation partisane ont été accompagnés par de la confusion et des incohérences idéologiques. Leduc remarque que 40 % de répondants lors de sondages fédéraux s'auto-identifient comme étant au centre de l'axe gauche-droite, tandis que 30 % rejettent catégoriquement toute idée d'auto-identification idéologique ou ne parviennent pas à se situer sur un axe gauche-droite relativement simple à interpréter (Leduc, 2007, p. 170). Une part imposante d'électeurs canadiens se situent dans une zone grise idéologique, contrairement aux électeurs américains « qui tiennent fermement à leurs attachements idéologiques et sont beaucoup plus conservateurs, défendent plus de principes moraux, sont plus religieux et ainsi de suite » (Valpy, 2008). Ce mélange de faible affiliation partisane et de manque de structuration idéologique a pour conséquence de créer une situation dans laquelle les partis ne voient pas l'intérêt de proposer une offre idéologique claire, ce qui, en retour, renforce les tendances déjà présentes au sein de l'électorat. Que les conséquences de cette situation soient bonnes ou mauvaises, cela reste à définir. Ce qui est sûr, néanmoins, c'est que l'état des choses fait en sorte que des *politiques centristes sans profondeur idéologique* constituent la recette la plus efficace pour assurer une victoire électorale à un parti. Cela place les chefs dans un rôle central lorsqu'il est question de chercher à séduire les électeurs et à redéfinir leurs partis en termes de

programmes et de personnalité; l'accent étant, de ce fait, souvent mis plus sur la personnalité que sur les aspects programmatiques.

Néanmoins, ce portrait de l'électeur canadien ne fait pas consensus. Une autre approche majeure de la littérature universitaire sur les comportements électoraux rejette cette présentation comme étant trop dédaigneuse ou tout simplement erronée en ce qui concerne l'influence de facteurs à long terme sur les comportements électoraux, tels que le milieu social de l'électeur, ses valeurs ou ses croyances profondes ou son attachement à un parti (Gidengil *et al.*, 2012). Cette perspective remet au goût du jour une approche sociologique plus ancienne qui considère les partis politiques comme étant dépendants principalement d'un noyau dur d'électeurs fidèles surreprésentés dans certains groupes sociaux¹¹. Certains auteurs défendent également l'idée que ces électeurs fidèles ont tendance à être attachés à certaines valeurs ou croyances qui sont généralement en accord avec la philosophie ou l'orientation idéologique exposée par le parti auquel ils se rattachent (Gidengil *et al.*, 2012, p. 14-18). Ce troisième modèle entre de toute évidence en contradiction avec l'idée que les électeurs canadiens sont de plus en plus « désaffiliés » des partis ou qu'ils ne sont pas attachés à un quelconque ensemble de valeurs ou de croyances pouvant être défini comme une vision du monde idéologiquement cohérente.

Gidengil, Blais, Nevitte et d'autres auteurs ont réinterprété les résultats de sondages électoraux passés ainsi que des données plus récentes, dans le but de défendre cette hypothèse. Au terme de ces recherches, ils estiment qu'il est difficile d'expliquer les comportements électoraux canadiens

.....
11. Cette approche sociologique est souvent identifiée à l'école de Columbia (voir ci-dessus). L'auteur le plus souvent associé à cette école est Paul Lazarsfeld. Voir Lazarsfeld *et al.* (1944).

en l'absence d'un détour par la prise en compte de certains éléments particulièrement importants et propres au milieu d'appartenance sociale. D'autre part, bien que les Canadiens en général n'aient pas une idée très claire de ce que recouvrent les termes de « gauche » et « droite » politique, cela ne signifie pas nécessairement qu'ils soient dénués de toute croyance pouvant servir de fondation à une compréhension cohérente d'un certain nombre de problématiques comme l'équilibre entre le marché et l'État, des questions plus généralement morales, ou celles ayant trait aux problématiques de genre pour ne citer que celles-là (problématiques qui, du reste, ont une importance considérable lorsqu'il est question d'idéologie politique¹²). Quant à l'identification ou l'attachement à un parti, Gidengil *et al.* estiment qu'il est lié et influencé à la fois par des caractéristiques propres au milieu social de l'électeur et par ses croyances ou ses valeurs. Ils ajoutent que « la flexibilité des liens d'attachement à un parti est limitée par cet ancrage dans une identité sociale, des valeurs, des croyances » (2012, p. 16), ce qui signifie que même lorsqu'un électeur ayant auparavant eu des liens forts avec un parti quelconque quitte ce parti pour une organisation rivale, il ne s'en éloigne pas nécessairement très loin idéologiquement parlant, et finit souvent par s'y réaffilier par la suite. Ainsi, même si les électeurs ne semblent pas fortement attachés à un parti spécifique, ils apparaissent pour autant y être liés par des liens certes flexibles, mais néanmoins durables.

Comment ces différents modèles (et particulièrement le troisième) permettent-ils d'expliquer les relations entre les électeurs et les partis au cours du quatrième système canadien ? Pour répondre à cette question, une équipe de chercheurs attachée au groupe Études électorales

canadiennes (ÉÉC) publie en 2012 un ouvrage sous le titre *Dominance and Decline : Making Sense of Recent Canadian Elections*. Ce livre est publié afin de fournir une analyse des dynamiques de soutien électoral interpartis et des revirements électoraux que connaissent les organisations évoluant à l'échelle du pays au cours de la première décennie du XXI^e siècle¹³. L'aperçu qui suit, développant les relations entre électeurs et partis au sein du quatrième système, est un résumé partiel des résultats et analyses développés dans cet ouvrage.

En ce qui concerne les bases sociales d'appui des différents partis, on peut observer les éléments suivants : les catholiques, les électeurs issus de minorités visibles ainsi que les Québécois anglophones et les francophones hors Québec continuent de constituer la base de soutien principale des libéraux au cours du **quatrième système de partis**. L'absence de soutien dans l'Ouest ainsi que chez les Québécois francophones continue également de peser lourd sur leurs résultats électoraux. Le Parti réformiste/Alliance canadienne (AC) bénéficie de forts soutiens chez les électeurs de l'Ouest et du monde rural entre 1993 et 2003, ainsi que chez les chrétiens fondamentalistes, tout comme chez les personnes mariées et les hommes. La fusion des conservateurs progressistes et de l'Alliance pour former le Parti conservateur en 2003 transfère la base sociale de cette dernière au nouveau parti. Cette base tend néanmoins à s'élargir vers l'Est et à s'éloigner un peu du monde rural sous Stephen Harper.

13. Les chercheurs Elizabeth Gidengil, Neil Nevitte, André Blais, Joanna Everitt et Patrick Fournier mirent au point un modèle polyvalent à partir de données des ÉÉC et d'un modèle d'analyse statistique à degrés multiples dans le but d'incorporer au sein d'un même système les principaux facteurs explicatifs développés par les trois modèles présentés ci-dessus (Gidengil *et al.*, 2012, chapitre 1).

12. Voir le chapitre de Geneviève Pagé dans cet ouvrage.

L'écart entre les sexes dans l'électorat conservateur reste cependant présent même s'il semble moins important et moins préjudiciable qu'il ne l'était pour le Parti réformiste/AC. Il est difficile d'identifier facilement une base sociale claire pour le NPD, mais on sait que le parti obtient de meilleurs scores chez les ménages syndiqués ainsi que chez les électeurs laïques (sans religion) et les femmes. Au même moment, l'anomalie d'une absence de vote fondée sur des critères de classe (le Canada est un des rares pays démocratiques développés et industrialisés où il est particulièrement difficile de trouver des traces de choix électoral fondé sur des critères de classe, c'est-à-dire quand les conditions de vie matérielles d'un individu ont une influence claire sur ses choix électoraux) se poursuit dans le quatrième système de partis. Enfin, en ce qui concerne le Bloc québécois, la langue reste le critère principal permettant d'identifier sa base d'appuis, les autres facteurs sociodémographiques n'ayant qu'une faible influence sur les choix électoraux au Québec (Gidengil *et al.*, 2012, chapitre 2).

En termes de croyances et de valeurs fondamentales – ce qui peut être considéré comme une orientation idéologique –, les conservateurs bénéficient de la base électorale la plus homogène ainsi que la plus distincte et cohérente idéologiquement. Elle s'ancre principalement dans une défense du libéralisme économique (promarché, antiétatisme) et un traditionalisme moral (valeurs conservatrices sur le plan social). Les conservateurs bénéficient également de la marginalisation politique ressentie par les électeurs de l'Ouest. Contrairement au PC, les libéraux et les néo-démocrates courtisent les mêmes électeurs au chapitre des valeurs. Ils attirent des électeurs socialement libéraux, ayant une conception positive du rôle de l'État tout en étant relativement sceptiques quant aux avantages d'une économie de marché laissée à

elle-même. C'est également le terrain idéologique qu'occupent le Bloc québécois et les Verts, créant par là même une forte fragmentation électorale au centre gauche de l'échiquier politique. Le Parti conservateur, malgré un déclin notable du conservatisme moral et de la religiosité dans la population générale, couplé à une stagnation du nombre de Canadiens ouvertement en faveur d'une économie dérégulée, a grandement bénéficié de cet éclatement du centre gauche depuis 2004, de la même manière que les libéraux avaient précédemment bénéficié du même mécanisme au centre droit (Bickerton, Gagnon et Smith, 1999, 2002). Pour autant, aucune progression de l'électorat traditionnel conservateur n'est observable dans les orientations idéologiques générales des Canadiens, ce qui laisse à penser que l'électorat potentiel du Parti conservateur tend à se rétrécir (Gidengil *et al.*, 2012, chapitre 3). Il est à noter que cette observation va à l'encontre de récentes déclarations de la part de certains commentateurs (selon lesquels l'électorat conservateur aurait connu une forte croissance susceptible de continuer dans le futur [Bricker et Ibbitson, 2013]), tout en confirmant plusieurs études antérieures ayant développé des résultats similaires quant aux orientations idéologiques des Canadiens (Adams, 2009).

Gidengil et son équipe (2012) notent également un certain maintien du sentiment partisan, à la fois dans la proportion d'électeurs professant un attachement particulier à un parti et dans l'effet que l'attachement partisan a sur les choix électoraux. Les partisans conservateurs semblent détenir le record de loyauté à leur idéologie et à leur parti. De plus, leur nombre a augmenté entre 2004 et 2011 pendant que diminuait celui du noyau de militants libéraux. Un autre problème auquel a dû faire face le Parti libéral est la propension de ses partisans à voter pour un autre parti tout en s'identifiant néanmoins comme étant libéraux (un tiers des

électeurs s'autodéfinissant comme libéraux aux élections de 2008). Néanmoins, cela suggère une possibilité de croissance pour le vote libéral, même si la base d'appui électorale des libéraux tend à être plus réduite que par le passé. De son côté, le NPD continue d'avoir le noyau militant le plus faible et le moins loyal (en termes de volatilité électorale) des trois partis fédéraux, même s'il est à noter que les néo-démocrates ont connu une nette progression sous la direction de Jack Layton (2003-2011). Ceci n'est pas sans rappeler la nécessité pour le NPD de travailler à consolider et à maintenir une base partisane afin de réduire la volatilité potentielle de son électorat (Gidengil *et al.*, 2012, chapitre 4).

À la suite de ces trois élections consécutives s'étant soldées par des gouvernements minoritaires (les conservateurs entrent au gouvernement en 2006 après le bref mandat de Paul Martin), Stephen Harper remporte une victoire majoritaire en 2011. Cette succession de quatre élections en l'espace de sept ans modifie profondément le paysage politique canadien dans des proportions difficilement envisageables dix ans auparavant, avec une fuite des votes libéraux au profit des conservateurs dans un premier temps, puis un transfert du vote québécois francophone du Bloc québécois au NPD en 2011, résultant en un gouvernement conservateur majoritaire accompagné de l'avènement du NPD comme opposition officielle – principalement du fait de sa nouvelle popularité au Québec – et un Parti libéral relégué à une position subalterne de troisième place – sans mentionner l'échec cuisant du Bloc québécois (ayant pourtant été le parti favori de l'électorat québécois francophone pendant presque vingt ans) et dont la présence au Parlement se voit réduite à une poignée de sièges.

Il est difficile d'expliquer ces changements soudains aux résultats électoraux en ne faisant référence qu'aux modifications relevant de la

taille et de la composition des bases d'appui électoral de chaque parti (bien qu'elles constituent des facteurs notables à certains égards, notamment l'érosion de la base libérale et la perte apparente d'influence de ce parti chez les électeurs de confession catholique) (Gidengil *et al.*, 2012, p. 175). Un certain nombre d'éléments contextuels ont également joué un rôle dans ces changements, comme le **scandale des commandites** au Québec, qui explique en partie le déclin des libéraux et la redistribution des places de chaque parti aux élections de 2004 et 2006 (Gidengil *et al.*, 2012, p. 94-96 et 173-174). L'évaluation ou l'appréciation des directions des partis a également joué un rôle en la matière, bien que ce rôle ait été beaucoup moins déterminant (Gidengil *et al.*, 2012, p. 114). La soi-disant aversion des Canadiens pour les gouvernements minoritaires qui aurait poussé les électeurs à offrir une majorité parlementaire aux conservateurs en 2011 est également une autre de ces lubies médiatiques dont la pertinence reste à démontrer (Gidengil *et al.*, 2012, chapitre 8).

POINTS CLÉS

- > La compétition entre les partis permet de donner une forme et un sens aux élections en proposant plusieurs options aux électeurs, et c'est par ce rôle de structuration du vote que les partis politiques sont nécessaires à la démocratie représentative.
- > Trois modèles concurrents sont proposés pour expliquer les résultats électoraux canadiens. Le modèle du choix rationnel présente les électeurs comme des consommateurs politiques ayant à choisir selon leurs intérêts entre des partis qui offrent chacun des bénéfices spécifiques. Le modèle psychologique analyse le vote comme étant avant tout une réponse à des facteurs à court terme (l'évaluation par les électeurs des candidats et

leur attitude générale envers les problèmes politiques) ainsi qu'à un facteur à long terme, l'attachement émotionnel de l'électeur à un parti. Enfin, le modèle sociologique met l'accent sur les facteurs de longue durée, tels que le milieu social de l'électeur, ses valeurs ou croyances profondes ou son attachement à un parti.

- > Les catholiques, les électeurs issus de minorités visibles ainsi que les Québécois anglophones et les francophones hors Québec continuent de constituer la principale base de soutien des libéraux au cours du quatrième système de partis. L'absence de soutien dans l'Ouest ainsi que chez les Québécois francophones pèse également sur leurs résultats électoraux.
- > Le Parti réformiste/Alliance canadienne bénéficie de forts soutiens chez les électeurs de l'Ouest et du monde rural entre 1993 et 2003, ainsi que chez les chrétiens fondamentalistes, tout comme chez les personnes mariées et les hommes. La fusion des progressistes conservateurs et de l'Alliance pour former le Parti conservateur en 2003 transfère la base sociale de cette dernière formation vers le nouveau parti.
- > S'il est difficile d'identifier une base claire pour le NPD, on sait qu'il obtient de meilleurs scores auprès des syndiqués, des laïcs et des femmes.
- > L'anomalie canadienne d'une absence de vote sur des critères de classe se poursuit dans le quatrième système de partis.
- > En ce qui concerne le Bloc québécois, la langue reste le critère principal permettant d'identifier sa base d'appuis.
- > Les libéraux, les néo-démocrates, les bloquistes et les verts attirent l'électorat de centre gauche, créant une fragmentation électorale bénéfique au Parti conservateur, malgré un déclin notable du conservatisme

moral, de la pratique religieuse dans la population et du nombre de Canadiens en faveur d'une économie dérégulée.

CONCLUSION

Les dernières décennies ont vu les partis politiques canadiens subir un certain nombre de réformes, que celles-ci aient trait à leur structure organisationnelle, à leurs modes de financement ou aux processus de sélection des chefs. Ces diverses réformes ont permis aux partis d'élargir et de diversifier leurs appuis électoraux et leur caucus. Elles ont également mis en place des procédures de régulation quant au financement dont les partis peuvent bénéficier ainsi que les dépenses qu'ils peuvent engager, et ces régulations ont participé à démocratiser les méthodes de sélection des chefs de parti. À bien des égards cependant, les modes de fonctionnement ainsi que le rôle joué par les partis au sein du système démocratique canadien n'ont pas véritablement changé. Les partis sont encore (si ce n'est pas plus) dominés par leurs chefs et connaissent un fonctionnement particulièrement centralisé lorsqu'il est question d'élaboration de politiques ou de stratégies à adopter. La participation de leurs adhérents aux activités internes reste cantonnée au recrutement de candidats et à la sélection d'un chef, quoique ce dernier attribut soit de moins en moins une prérogative des adhérents eux-mêmes, comme le montre la course à l'investiture libérale de 2013. Quoi qu'il en soit, les partis politiques restent essentiels à la démocratie canadienne en structurant l'offre électorale (et par là même les suffrages), en prenant une part active au gouvernement et en encadrant l'opposition, ainsi qu'en rendant disponibles aux électeurs un ensemble d'options politiques.

L'interlude Mulroney ainsi que la fin du troisième système de parti qui en a résulté ont démontré les avantages et les dangers du courtage politique pour les partis qui tentent de construire de fortes coalitions recoupant plusieurs régions et plusieurs groupes linguistiques. D'un côté, le succès avec lequel Mulroney réussit momentanément à combiner les appuis conservateurs traditionnels dans l'Ouest et une part importante de soutien chez les Québécois francophones permet à son parti de conserver une majorité dans deux mandats consécutifs, laissant croire à une possible conclusion de la longue domination libérale sur la politique fédérale canadienne. Mais, en même temps, cette coalition hétéroclite et divisée – les conservateurs de l'Ouest et les souverainistes québécois s'opposant frontalement sur l'avenir constitutionnel, sur l'identité canadienne et sur le rôle de l'État – voit ses failles internes se creuser dans un contexte de difficultés fiscales, constitutionnelles et économiques, finissant par éclater le long de lignes de fractures régionales, idéologiques et linguistiques en 1993, pour être par la suite remodelée au moment de la création du Parti conservateur dix ans plus tard.

Les élections de 1993 créent une courtepoinette de distribution électorale au plan fédéral, qui reste à ce jour le système de parti le plus idéologiquement polarisé et le plus régionalisé qu'ait connu l'histoire du Canada : la côte atlantique, le Québec, l'Ontario et l'Ouest se transforment en des arènes politiques distinctes les unes des autres où s'affrontent des partis de telle manière qu'y sont observés des agencements compétitifs propres à chacune de ces régions. La compétition entre partis au plan fédéral n'ayant de toute manière jamais été véritablement effective auparavant, il est peu probable qu'elle le devienne à l'avenir. À ce titre, il faut mentionner que le système de Westminster hérité de l'Empire britannique fonctionne généralement assez

bien en présence de deux grands partis : un parti forme le gouvernement, tandis que l'autre constitue l'opposition officielle et possède des chances raisonnables d'accéder au pouvoir. Mais une telle situation ne s'est presque jamais présentée au Canada depuis 1921, et ce, au bénéfice du Parti libéral, ce dernier étant le seul en position de gouverner (le Parti conservateur l'a depuis remplacé dans ce rôle). L'exacerbation des tendances à la fragmentation régionale s'est accompagnée d'un mécontentement grandissant de la part des électeurs, couplé à un sentiment de décrochage vis-à-vis du système politique même si, paradoxalement, les quelques tentatives de réformer le système de suffrage canadien pour le rendre plus représentatif des préférences électorales se sont soldées par des échecs et ont été rejetées par voie référendaire à l'échelle provinciale.

Peut-être les électeurs canadiens montrent-ils effectivement des signes d'une allégeance partisane en déclin et d'un pragmatisme à même de passer outre toute perspective idéologiquement consistante, créant une volatilité et une certaine instabilité sur le marché électoral. Mais au même moment la démocratie canadienne est peut-être en train d'adopter les traits d'un système multipartite à l'européenne, où chaque organisation partisane repose sur une base d'appuis relativement stables au sein de l'électorat, dépendant ainsi de noyaux durs de militants sociologiquement et idéologiquement prédisposés à adhérer à son programme. De cette manière, quand les lignes de séparation changent au sein de l'électorat – ce qui se produit nécessairement à plus ou moins long terme –, elles le font au sein de grandes familles idéologiques plutôt que sur l'ensemble de l'échiquier politique (Nevitte *et al.*, 2000). Comme le mentionnent Gidengil *et al.* (2012), la persistance de poches ou de « noyaux électoraux » arrimés à certains partis ou types de

partis – en fonction de leurs caractéristiques sociales ou régionales, des valeurs et croyances fondamentales qu'ils défendent (c'est-à-dire leur orientation idéologique) ou d'allégeances partisans de longue durée – reste plus importante que les problèmes contextuels ou que les débats liés aux courses à la direction pour expliquer les différences de succès électoral qu'ont pu connaître les partis.

Ces différentes observations portent à croire que certaines similarités sont à trouver entre le système canadien et le multipartisme à l'euro-péenne. Néanmoins, il importe de rappeler

qu'une des différences fondamentales propres au système canadien est que ses institutions politiques ne sont pas faites pour encourager la coopération et le partage des pouvoirs entre des partis similaires, mais distincts. Bien au contraire, ce type de pratique entre fortement en opposition avec la nature des institutions canadiennes. Il semble néanmoins difficilement envisageable (et justifiable) de continuer d'appliquer aujourd'hui les vieilles recettes politiques propres au Canada dans le contexte d'une fragmentation régionale désormais enracinée dans les systèmes électoral et partisan.

QUESTIONS

1. Quels sont les principaux éléments entraînant un changement de système de partis ?
2. Quelles sont les caractéristiques institutionnelles du système politique canadien ayant joué un rôle dans la structuration du système de partis et des dynamiques de compétition partisane ?
3. Comment peut-on expliquer l'émergence et la résilience des tiers partis au Canada ?
4. Quel rôle les adhérents jouent-ils au sein des partis ? Comment les partis ont-ils modifié la façon dont ils fonctionnent pour donner plus d'importance à leurs membres ? Quelles sont les limites persistantes au rôle des adhérents ?
5. Quels changements ont été opérés dans la régulation étatique des partis et des élections ? Quel effet ces changements ont-ils eu sur la façon dont les partis fonctionnent ? Quel effet ont-ils eu sur la façon dont s'organisent les élections ?
6. Quelles sont les principales théories du choix électoral utilisées pour expliquer les comportements et résultats électoraux au Canada ?
7. Que doivent faire les partis pour s'assurer qu'ils conviennent toujours à leur noyau dur de soutien dans l'électorat ? Que doivent-ils faire pour étendre cette base de soutien dans leur lutte pour le pouvoir ? Comment les partis tentent-ils d'accommoder ces priorités souvent contradictoires ? Les électeurs canadiens sont-ils « idéologiques » ?
8. Pourquoi considère-t-on les élections de 1921 et 1993 comme illustrant un changement de système de partis ?

9. Que fut la « parenthèse Diefenbaker » et comment modifia-t-elle la configuration des politiques partisanes au Canada ?
10. Quelle était la composition régionale, sociale, ethnique et linguistique de la base électorale de Pierre Trudeau (libéral) qui lui a permis de rester au pouvoir pendant 15 ans ?
11. Comment Brian Mulroney parvint-il à remporter deux victoires majoritaires consécutives en tant que chef des progressistes-conservateurs dans les années 1980 ?
12. Quels ont été les facteurs ayant contribué à la chute du troisième système de partis en 1993 ?
13. Quelles sont les différences majeures entre l'actuel système de partis (le quatrième) et celui qui l'a précédé ?
14. Par quels facteurs peut-on expliquer le déclin progressif du Parti libéral après trois majorités consécutives (1993-2000) ainsi que les victoires électorales successives que connaissent les conservateurs depuis 2006 ?

LECTURES SUGGÉRÉES

- Bickerton, J., A.-G. Gagnon et P. Smith (1999). *Ties That Bind: Parties and Voters in Canada*, Toronto, Oxford University Press.
- Bickerton, J., A.-G. Gagnon et P. Smith (2002). *Partis politiques et comportement électoral au Canada*, Montréal, Boréal.
- Carty, R.K., W. Cross et L. Young (2000). *Rebuilding Canadian Party Politics*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Courtney, J.C. et D.E. Smith (dir.) (2010). *The Oxford Handbook of Canadian Politics*, New York, Oxford University Press.
- Gagnon, A.-G. et A.B. Tanguay (dir.) (2007). *Canadian Parties in Transition*, 3^e éd., Peterborough, Broadview Press.
- Gidengil, E., N. Nevitte, A. Blais, J. Everitt et P. Fournier (2012). *Dominance and Decline: Making Sense of Recent Canadian Elections*, Toronto, University of Toronto Press.
- Savoie, D. (1999). *Governing From the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press.
- Tanguay, A.B. et A.-G. Gagnon (dir.) (1996). *Canadian Parties in Transition*, 2^e éd., Toronto, Nelson.
- Thorburn, H. et A. Whitehorn (dir.) (2001). *Party Politics in Canada*, 8^e éd., Toronto, Pearson.
-

GLOSSAIRE

BLOC QUÉBÉCOIS : Fondé en tant que faction parlementaire en 1990 sous la direction de Lucien Bouchard, le BQ est au départ un groupe de parlementaires québécois souverainistes qui s'est opposé aux changements apportés par le gouvernement Mulroney aux accords constitutionnels du lac Meech. Le nouveau parti, dont le rôle principal était de défendre la cause de la souveraineté québécoise en protégeant les intérêts du Québec à Ottawa, accède au statut d'opposition officielle en 1993 en remportant 54 des 75 sièges québécois. Il obtient une majorité des sièges québécois à chaque élection fédérale jusqu'en 2011, où sa présence au Parlement se voit réduite à quatre sièges.

COURTAGE POLITIQUE (POLITIQUE DE COURTAGE) : Forme dominante de politique utilisée par les partis politiques canadiens jusqu'à récemment, elle correspond à un processus de négociation entre les intérêts de différents groupes d'une manière pragmatique et non idéologique dans le but de mettre au point une coalition électorale gagnante.

LOI SUR LES DÉPENSES D'ÉLECTION (1974) : Première législation d'importance sur les finances des partis et des élections élaborée dans le but de réguler les moyens par lesquels les partis peuvent lever des fonds, tout en plaçant des limites sur les montants qu'ils peuvent dépenser pendant les périodes électorales. Cette loi mettait également en place des crédits d'impôt pour les personnes ayant effectué des donations à une organisation politique, dans le but d'encourager une participation plus large au financement des partis politiques.

MODÈLE DE CHOIX ÉLECTORAL RATIONNEL : Théorie de choix électoral qui définit les électeurs comme des consommateurs politiques rationnels pesant le pour et le contre dans les bénéfices offerts par chaque parti pendant la période électorale, et votant ainsi pour le parti le plus avantageux d'un point de vue personnel. Selon cette théorie, les partis doivent présenter les plus vastes plateformes électorales possible pour permettre à un grand nombre de types d'électeurs de s'identifier à eux.

NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE – COOPERATIVE COMMONWEALTH FEDERATION : Les deux principaux partis ayant défendu des politiques socialistes et sociales-démocrates à Ottawa. La Cooperative Commonwealth Federation (CCF), fondée en 1933, fut le précurseur du Nouveau Parti démocratique (NPD), créé en 1961.

ORGANISATION PARTISANE PAR CONCESSION : Principale forme d'organisation de parti au Canada. Les organisations locales de partis fonctionnent comme des concessions indépendantes en termes de choix des délégués et de recrutement des adhérents, tandis que les chefs des partis et leurs conseillers déterminent les politiques à proposer et les grandes orientations du parti.

PARTI CONSERVATEUR DU CANADA (PCC) : Créé en 2003 à l'issue de la fusion de l'Alliance canadienne et du Parti progressiste-conservateur, le PCC se distancie de la tradition de centrisme propre à la politique canadienne pour adopter une position de droite conservatrice assumée sous la direction de Stephen Harper (au départ chef de l'Alliance canadienne), tout

en conservant une forte base de soutiens dans l'Ouest et dans les régions rurales de l'Ontario. Une augmentation marginale des soutiens électoraux du parti, combinée avec une fragmentation du vote de centre gauche, permet aux conservateurs de bénéficier d'un gouvernement majoritaire en 2011 après trois victoires minoritaires consécutives.

PARTI LIBÉRAL DU CANADA : Un des deux partis fondateurs au Canada, les libéraux sont le parti dominant au cours du xx^e siècle. S'autoproclamant social-libéral de centre gauche, ce parti a longtemps accueilli en son sein une cohorte d'hommes d'affaires ayant eu une grande influence sur les manières de gouverner utilisées par le parti. Il s'est appuyé sur le soutien des catholiques, des Canadiens français et des immigrants pour conserver le pouvoir sur de longues périodes, ces différents groupes percevant le Parti libéral comme un défenseur des droits des minorités.

PARTI PROGRESSISTE-CONSERVATEUR : Existant entre 1942 et 2003, les progressistes-conservateurs forment, à l'instar des libéraux, un amalgame de différents groupes et factions ayant constitué la principale solution de rechange au Parti libéral au niveau fédéral. D'orientation globalement centriste ou centre droit, il tire ses principaux soutiens électoraux de l'Ouest et de certaines régions de l'Ontario et des Maritimes après 1957, mais ne remporte des victoires majoritaires consécutives qu'une fois sa base de soutien s'étant étendue au Québec sous la direction de Brian Mulroney. Le parti se trouve ravagé à l'issue des élections de 1993 (sa présence au Parlement est réduite à deux sièges) et ne parvient pas à s'en remettre. Il fusionne avec l'Alliance canadienne en 2003 pour créer le nouveau Parti conservateur du Canada.

PARTI RÉFORMISTE ET L'ALLIANCE CANADIENNE :

Parti populiste conservateur fondé en 1987 sous la direction de Preston Manning, devenant la plateforme principale ayant permis d'exprimer le mécontentement de l'Ouest canadien aux élections de 1993. Après être devenu l'opposition officielle au Parlement en 1997, il est dissous et devient le Parti de l'Alliance canadienne, fusionné plus tard avec le Parti progressiste-conservateur pour former le Parti conservateur.

PARTISANERIE OU IDENTIFICATION PARTISANE :

Fait référence à l'attachement à un parti spécifique que ressentent certains électeurs sur la base d'une congruence perçue entre le parti en question et leurs intérêts ou valeurs. Certaines études estiment que la partisanerie décline chez les électeurs canadiens, tandis que d'autres présentent des résultats indiquant une importance toujours réelle de l'identification partisane dans l'élaboration du choix électoral.

POPULISME DES PRAIRIES :

Idéologie politique ayant influencé des mouvements sociaux et des partis protestataires dans les Prairies canadiennes. Elle présente la politique en termes de conflit d'intérêts entre l'électeur moyen et les élites, celles-ci étant décrites en termes économiques (élites capitalistes entrepreneuriales) dans le cas d'un populisme socialiste ou en termes étatiques (élites politiques et bureaucratiques) si le populisme est conservateur.

QUATRIÈME SYSTÈME DE PARTIS :

Système de partis en place depuis les élections de 1993, au cours desquelles deux nouveaux partis régionaux – le Bloc québécois et le Parti réformiste – se placent en deuxième et troisième position en nombre de sièges, tandis que les

sièges des progressistes-conservateurs sont réduits à deux et ceux du NPD à huit, donnant naissance au système de partis le plus régionalisé et le plus polarisé idéologiquement de l'histoire du Canada.

RÉALIGNEMENT (ÉLECTIONS DE) : Élections importantes au cours desquelles les alliances traditionnelles des électeurs et la répartition des votes pour chaque parti changent de manière significative, entraînant des modifications de long terme dans les positions des partis les uns vis-à-vis des autres ainsi que dans les dynamiques de compétition partisane.

SCANDALE DES COMMANDITES : Révélation de corruption en 2004 impliquant des campagnes de financement et des dépenses du Parti libéral au Québec, ayant abouti à création de la commission d'enquête Gomery par le premier ministre libéral Paul Martin. Les auditions publiques et les travaux de cette commission eurent des conséquences particulièrement lourdes pour les libéraux, contribuant en grande partie à la perte de leur position majoritaire aux élections de 2004 ainsi qu'à leur défaite en 2006.

SCRUTIN MAJORITAIRE UNINOMINAL À UN TOUR : Mode d'élection dans lequel l'unique candidat victorieux dans chaque

circonscription est celui qui reçoit le plus de votes (système pluraliste) sans obligation de recevoir la majorité absolue (50 % plus un) des votes exprimés.

SYSTÈME DE PARTIS : Modèle de compétition et de coopération entre tous les partis cherchant à amasser des voix au sein d'un système démocratique donné.

TIERS PARTIS : Petits partis régionaux ou de protestation qui sont une caractéristique pérenne des systèmes de partis canadiens depuis 1921. L'émergence des tiers partis a créé un potentiel pour les situations de parlement minoritaire, celles-ci se produisant de façon régulière. Les partis régionaux sont particulièrement forts du fait d'un système électoral favorisant les partis bénéficiant de soutiens régionaux fortement concentrés.

TROISIÈME SYSTÈME DE PARTIS : Troisième période importante des politiques partisanes canadiennes entre 1963 et 1988, dominée par les libéraux (sous la direction de Pierre Trudeau pour la quasi-totalité de la période). Se termine par deux majorités consécutives pour les progressistes-conservateurs de Brian Mulroney. Le NPD est le tiers parti principal pendant cette période et il jouit d'une importance particulière dans les coalitions minoritaires.

BIBLIOGRAPHIE

Adams, M. (2009). *Fire and Ice: The United States, Canada and the Myth of Converging Values*, Toronto, Penguin Press.
Bakvis, H. (1991). *Regional Ministers: Power and Influence in the Canadian Cabinet*, Toronto, University of Toronto Press.

Bakvis, H. (2000-2001). « Prime Minister and Cabinet in Canada: An autocracy in need of reform? », *Journal of Canadian Studies*, vol. 35, n° 4, p. 60-79.

Bashevkin, S. (1991). *True Patriot Love: The Politics of Canadian Nationalism*, Toronto, Oxford University Press.

- Berger, C. (1976). *The Writing of Canadian History*, Toronto, Oxford University Press.
- Bickerton, J. (1997). « Crime et châtimeut : Le Parti progressiste-conservateur du Canada entre 1984 et 1993 », *Politique et Sociétés*, vol. 16, n° 2, p. 117-144.
- Bickerton, J. (2007). « Between integration and fragmentation : Political parties and the representation of regions », dans A.B. Tanguay et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Parties in Transition*, 3^e éd., Peterborough, Broadview Press, p. 411-435.
- Bickerton, J. (2010). « Political parties and democracy in Canada : Regional fragmentation, institutional inertia, and democratic deficit », dans K. Lawson et J. Lanzaro (dir.), *Political Parties and Democracy : Volume 1 : The Americas*, New York, Praeger, p. 3-26.
- Bickerton, J., A.-G. Gagnon et P. Smith (1999). *Ties That Bind : Parties and Voters in Canada*, Toronto, Oxford University Press.
- Bickerton, J., A.-G. Gagnon et P. Smith (2002). *Partis politiques et comportement électoral au Canada*, Montréal, Boréal.
- Blais, A. (2005). « Accounting for the electoral success of the Liberal Party in Canada », *Revue canadienne de science politique*, vol. 38, n° 4, p. 821-840.
- Blais, A., E. Gidengil, R. Nadeau et N. Nevitte (2002). *Anatomy of a Liberal Victory : Making Sense of the Vote in the 2000 Canadian Federal Election*, Peterborough, Broadview Press.
- Blake, D. (1979). « 1896 and all that : Critical elections in Canada », *Revue canadienne de science politique*, vol. 12, n° 2, p. 259-280.
- Bradford, N. (1999). « Innovation by commission : Policy paradigms and the Canadian political system », dans J. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, 3^e éd., Peterborough, Broadview Press.
- Bricker, D. et J. Ibbitson (2013). *The Big Shift : The Seismic Change in Canadian Politics, Business and Culture and What it Means for our Future*, Toronto, Harper Collins Publishers.
- Brodie, J. et J. Jenson (1980). *Crisis, Challenge and Change : Party and Class in Canada*, Toronto, Methuen.
- Brodie, J. et J. Jenson (1996). « Piercing the smokescreen : Stability and Change in brokerage politics », dans A.B. Tanguay et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Parties in Transition*, 2^e éd., Toronto, Nelson, p. 52-72.
- Cairns, A.C. (1968). « The electoral system and the party system in Canada, 1921-1965 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 1, n° 1, p. 55-80.
- Canada – Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (1991). *Pour une démocratie électorale renouvelée rapport final*, Ottawa, Groupe Communication Canada.
- Carty, R.K. (1993). « Three Canadian party systems : An interpretation of the development of national politics », dans R.K. Carty (dir.), *Canadian Political Party Systems*, Peterborough, Broadview Press, p. 563-586.
- Carty, R.K. (2002). « The politics of Tecumseh Corners : Canadian political parties as franchise operations », *Revue canadienne de science politique*, vol. 35, n° 4, p. 723-746.
- Carty, R.K. et W. Cross (2010). « Political parties and the practice of brokerage politics », dans J.C. Courtney et D.E. Smith (dir.), *The Oxford Handbook of Canadian Politics*, New York, Oxford University Press, p. 191-207.
- Carty, R.K. et W. Cross et L. Young (2000). *Rebuilding Canadian Party Politics*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Carty, R.K., W. Cross et L. Young (2000-2001). « Canadian party politics in the new Century », *Journal of Canadian Studies*, vol. 35, n° 4, p. 23-39.
- Clarke, H.D., J. Jenson, L. Leduc et J. Pammett (1984). *Absent Mandate : The Politics of Discontent in Canada*, Toronto, Gage.
- Cross, W. (2004). *Political Parties*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Docherty, D. (2004). *Legislatures*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Duverger, M. (1951). *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin.
- English, J. (1977). *The Decline of Politics : The Conservatives and the Party System, 1901-1920*, Toronto, University of Toronto Press.

- English, J. (2009). *Citizen of the World: The Life of Pierre Trudeau Volume One: 1919-1968*, Toronto, Vintage Canada.
- Gagnon, A.-G. et A.B. Tanguay (1996). « Minor parties in the Canadian political system: Origins, functions, impact », dans A.-G. Gagnon et A.B. Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition*, 2^e éd., Toronto, Nelson, p. 106-134.
- Gibbins, R. (2005). « Early warning, no response: Alan Cairns and electoral reform », dans G. Kernerman et P. Resnick (dir.), *Insiders and Outsiders: Alan Cairns and the Reshaping of Canadian Citizenship*, Vancouver, University of British Columbia Press, p. 39-50.
- Gidengil, E., N. Nevitte, A. Blais, J. Everitt et P. Fournier (2012). *Dominance and Decline: Making Sense of Recent Canadian Elections*, Toronto, University of Toronto Press.
- Goldfarb, M. et T. Axworthy (1988). *Marching to a Different Drummer: An Essay on Liberals and Conservatives in Convention*, Toronto, Stoddart.
- Grant, G. (1970). *Lament for a Nation*, Toronto, McClelland and Stewart.
- Johnston, R. (1992). « The electoral basis of Canadian party systems, 1878-1984 », dans R.K. Carty (dir.), *Canadian Political Party Systems*, Peterborough, Broadview Press, p. 587-623.
- Johnston, R. (2005). « The electoral system and the party system revisited », dans G. Kernerman et P. Resnick (dir.), *Insiders and Outsiders: Alan Cairns and the Reshaping of Canadian Citizenship*, Vancouver, University of British Columbia Press, p. 51-64.
- Johnston, R. (2010). « Political parties and the electoral system », dans J.C. Courtney et D.E. Smith (dir.), *The Oxford Handbook of Canadian Politics*, New York, Oxford University Press, p. 91-207.
- Johnston, R., A. Blais, H.E. Brady et J. Crête (1992). *Letting the People Decide: Dynamics of a Canadian Election*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Lazarsfeld, P. et al. (1944). *The People's Choice*, New York, Columbia University Press.
- Leduc, L. (2007). « Realignment and dealignment in Canadian federal politics », dans A.-G. Gagnon et A.B. Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition*, 3^e éd., Peterborough, Broadview Press, p. 163-177.
- MacIvor, H. (2003). *Women and Politics in Canada*, Peterborough, Broadview Press.
- MacPherson, C.B. (1962). *Democracy in Alberta*, 2^e éd., Toronto, University of Toronto Press.
- Martin, L. (2003). *Iron Man: The Defiant Reign of Jean Chrétien*, Toronto, Viking.
- Morton, W. (1991). « The progressive tradition in Canadian politics », dans H. Thorburn (dir.), *Party Politics in Canada*, 6^e éd., Scarborough, Prentice-Hall, p. 318-323.
- Nevitte, N., A. Blais, E. Gidengil et R. Nadeau (2000). *Unsteady State: The 1997 Canadian Federal Election*, Don Mills, Oxford University Press.
- Newman, P.C. (1963). *Renegade in Power: The Diefenbaker Years*, Toronto, McClelland and Stewart.
- Noel, S. (2007). « Leaders Entourages, Parties, and Patronage », dans A.-G. Gagnon et A.B. Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition*, 3^e éd., Peterborough, Broadview Press, p. 197-214.
- Paltiel, K. (1987). « Canadian election expense legislation 1963-1985: A critical appraisal or was the effort worth it? », dans R. Jackson (dir.), *Contemporary Canadian Politics*, Scarborough, Prentice Hall, p. 228-247.
- Perlin, G. (1988). *Party Democracy in Canada: The Politics of National Party Conventions*, Scarborough, Prentice Hall.
- Pinard, M. (1975). *The Rise of a Third Party*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Porter, J. (1965). *The Vertical Mosaic: An Analysis of Social Class and Power in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Preyra, L. (2001). « From conventions to closed primaries: New politics and recent changes in national party leadership selection in Canada », dans H. Thorburn et A. Whitehorn (dir.), *Party Politics in Canada*, 8^e éd., Toronto, Pearson, p. 443-459.
- Russell, P. (1966). *Nationalism in Canada*, Toronto, McGraw Hill.

- Savoie, D. (1999). *Governing From the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press.
- Sayers, A. (2002). « Regionalism, political parties, and parliamentary politics in Canada and Australia », dans L. Young et K. Archer (dir.), *Regionalism and Party Politics in Canada*, Toronto, Oxford University Press, p. 115-145.
- Scott, F.R. (1967). « W.L.M.K. », dans F.R. Scott, *The Blasted Pine*, Toronto, MacMillan, p. 27-28.
- Siegfried, A. (1966 [1907]). *The Race Question in Canada*, Toronto, McClelland and Stewart.
- Simeon, R. (1975). « Regionalism and Canadian political institutions », *Queen's Quarterly*, vol. 82, n° 4, p. 499-511.
- Simpson, J. (2001). *The Friendly Dictatorship*, Toronto, McClelland and Stewart.
- Smiley, D. et R.L. Watts (1985). *Intrastate Federalism in Canada*, Ottawa et Toronto, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada et University of Toronto Press.
- Smith, D.E. (1985). « Party government, representation and national integration in Canada », dans P. Aucoin (dir.), *Party Government and Representation in Canada*, Ottawa et Toronto, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada et University of Toronto Press, p. 1-68.
- Tanguay, A.B. (1994). « The transformation of Canada's party system in the 1990's », dans J.P. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, 2^e éd., Peterborough, Broadview Press, p. 113-140.
- Tanguay, A.B. (2003). « Political parties and Canadian democracy: Making federalism do the heavy lifting », dans H. Bakvis et G. Skogstad (dir.), *Canadian Federalism*, Don Mills, Oxford University Press, p. 296-315.
- Tanguay, A.B. (2009). « Reforming representative democracy », dans J.P. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, 5^e éd., Toronto, University of Toronto Press, p. 221-248.
- Thomas, P. (1985). « The role of national party caucuses », dans P. Aucoin (dir.), *Party Government and Representation in Canada*, Ottawa et Toronto, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada et University of Toronto Press, p. 69-136.
- Thorburn, H. (1991). « Interpretations of the Canadian party system », dans H. Thorburn (dir.), *Party Politics in Canada*, 6^e éd., Scarborough, Prentice-Hall, p. 114-124.
- Valpy, M. (2008). « The growing ideological no man's land », *The Globe and Mail*, 21 septembre.
- Whitaker, R. (1977). *The Government Party: Organizing and Financing the Liberal Party of Canada, 1930-1958*, Toronto, University of Toronto Press.
- Wolinetz, S. (2007). « Cycles and brokerage: Canadian parties as mobilizers of interest », dans A.-G. Gagnon et A.B. Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition*, 3^e éd., Peterborough, Broadview Press, p. 179-196.
- Wood, L.A. (1975). *A History of Farmers' Movements in Canada: The Origins and Development of Agrarian Protest 1872-1924*, Toronto, University of Toronto Press.
- Wright, E.O. (1978). *Class, Crisis and the State*, Londres, New Left Books.

CHAPITRE 17

LES MOUVEMENTS SOCIAUX AU CANADA ET AU QUÉBEC

Francis Dupuis-Déri

Il existe au Canada et au Québec une grande diversité de mouvements sociaux, surtout associés aux forces progressistes, comme les mouvements syndical, féministe, étudiant, écologiste et pacifiste, mais aussi parfois à des forces conservatrices ou réactionnaires, comme le mouvement antiféministe qui compte une tendance pro-vie, laquelle s'oppose au choix des femmes d'avorter, et une tendance masculiniste qui prétend que les hommes sont dominés par les femmes. La scène politique des dernières années a d'ailleurs été marquée par des mobilisations aussi spectaculaires qu'importantes, en particulier depuis l'émergence de l'**altermondialisme**¹ à la fin des années 1990. Retenons, parmi d'autres, la marche Des pains et des roses lancée par des féministes du Québec en 1995,

qui inspirera la Marche mondiale des femmes (MMF) en 2000, la mobilisation contre le projet de Zone de libre-échange nord-américaine (ZLÉA) discuté par 34 chefs d'État au Sommet des Amériques à Québec en avril 2001, les rassemblements devant le Parlement à Ottawa, en 2006, de milliers de personnes favorables à la guerre en Afghanistan et les manifestations des pacifistes contre des défilés militaires dans les rues de Québec en 2007 et 2008. Il y a eu aussi la mobilisation contre le Sommet du G20 à Toronto en juin 2010, le rassemblement pro-vie contre l'avortement à Ottawa le 10 mai 2012, la plus importante et la plus longue grève étudiante de l'histoire du Québec en 2012 (on a alors parlé du « Printemps érable » ou « Printemps québécois »), ponctuée de centaines de manifestations et de quelques émeutes, et la campagne pancanadienne *Idle No More* des Autochtones en 2013. Les dernières années ont aussi été marquées par les plus grandes manifestations

1. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

de l'histoire canadienne, qui toutes se sont déroulées à Montréal et comptaient de 150 000 à 250 000 personnes : contre la guerre en Irak (février 2003), contre la hausse des droits de scolarité (22 mars 2012) et pour la protection de l'environnement (22 avril 2012). Des mobilisations transnationales font des émules au Québec. Le mouvement Occupy, par exemple, est né à New York, en s'inspirant du mouvement des Indignés en Espagne, qui lui-même s'inspirait du Printemps arabe de Tunisie et d'Égypte. Occupy proposait d'établir des campements militants temporaires dans les centres-villes pour protester contre le capitalisme financier, formule qui a été reprise à l'automne 2011 à Montréal et à Québec. Enfin, la répression policière à caractère politique a atteint un sommet lors de la grève étudiante de 2012, avec plus de 3 500 arrestations pendant ce « printemps de la matraque », et plus de 1 500 autres à Montréal seulement en 2013.

TABLEAU 17.1.

Le Canada protestataire (en 2000)

84 % des Canadiens ont signé au moins une pétition

25 % des Canadiens ont participé à au moins un boycott

22 % des Canadiens ont pris part à au moins une manifestation

Source : Canadian Election Study (2000).

Les pratiques contestatrices ont changé, au Canada, en une trentaine d'années. Le sociologue Nick Scott (2008) a constaté, en étudiant plusieurs sondages et en analysant les années 1981 à 2000, que huit fois plus de Canadiennes et de Canadiens avaient signé une pétition (11 % en 1981 ; 84 % en 2000), que cinq fois plus avaient participé à un boycott (5,5 % en 1981 ; 25 % en 2000) et que presque quatre fois plus

avaient participé à au moins une manifestation (6 % en 1981 ; 22 % en 2000). En 2006, 29 % des Canadiennes et Canadiens avaient participé à au moins une de ces actions politiques : pétition, boycott, manifestation, grève non officielle, occupation d'un bâtiment pour des raisons politiques.

Au Canada, la génération Y (les personnes nées entre 1976 et 1985) se mobilise plus que la génération X (personnes nées entre 1966 et 1975), mais la génération des baby-boomers (personnes nées avant 1965) reste celle qui a le plus d'expérience politique. Cela dit, les écarts entre les générations ne sont pas si importants. En effet, le niveau de scolarité est l'un des principaux facteurs influençant favorablement l'engagement politique (50 % des diplômés universitaires sont des « protestataires »), l'autre facteur clé étant l'identification politique à gauche, avec un taux de participation presque deux fois plus élevé (48 %) qu'à droite (27 %), et plus de trois fois plus élevé que pour ceux et celles qui ne savent pas où se situer sur le spectre politique gauche-droite (13 %). Les personnes issues des « minorités visibles » ont moins participé à des actions de protestation, mais cette variable peut être contrebalancée par une éducation supérieure. Le processus de mobilisation est quelque peu différent selon le sexe, même si les deux sexes participent tout autant à la contestation : les hommes s'engagent par des canaux formels et des liens organisationnels, et ils sont plus nombreux à occuper des postes de prestige et de pouvoir dans les mouvements sociaux. Les femmes s'engagent par des liens personnels familiaux ou amicaux, jouent des rôles plus discrets ou occupent des fonctions moins prestigieuses (bien que très importantes) de liaison et de cohésion. On peut donc parler de « mouvements sociaux sexués » (Elsa Galerand, 2012 ; Xavier Dunezat et Elsa Galerand, 2010), puisqu'ils représentent des espaces politiques où se reconfigurent les rapports sociaux inégalitaires

entre les sexes. Cela dit, les femmes sont majoritaires dans certains mouvements, comme le féminisme (évidemment!), mais aussi au sein de certains syndicats (surtout ceux de la fonction publique) et très influentes dans les mobilisations des mouvements autochtones et anarchistes.

Selon les mobilisations spécifiques, des facteurs peuvent influencer l'engagement. Par exemple, lors de la grève étudiante de 2012, 50 % des grévistes à l'université étudiaient en arts, lettres et sciences humaines (disciplines qui ne représentent que 9 % de l'ensemble du corps étudiant universitaire), 40 % en sciences sociales (61 % du corps étudiant), 10 % en sciences de la santé, pures et appliquées (30 % du corps étudiant) (Warren, 2013). Cela dit, il semble que des variables économiques aient exercé une forte influence sur l'opposition à la hausse des droits de scolarité (et donc l'appui à la grève). Une étude auprès de 15 000 étudiantes et étudiants a révélé que plus une personne avait des contraintes financières (loyer, dettes, travail salarié, etc.) plus forte était la probabilité qu'elle ait participé à au moins une manifestation contre la hausse, alors que les personnes favorables à la hausse avaient moins de contraintes financières (situation économique des parents plus aisée, moins de dettes, etc.) (Stolle *et al.*, 2013).

Plus une personne milite, plus elle a des possibilités de militer. L'image caricaturée et péjorative du « militant professionnel » n'est donc pas tout à fait fautive. Il y a deux explications sociopolitiques à ce phénomène : une personne très politisée sera interpellée à la fois par plusieurs causes, et voudra militer dans plusieurs mouvements sociaux (il n'est pas incohérent de défendre plusieurs causes au nom de la justice, de la liberté ou de l'égalité); de plus, les mouvements sociaux fonctionnant en réseau, l'engagement dans un mouvement ouvre souvent la porte à l'engagement dans d'autres mouvements, où peuvent se transférer

par ailleurs l'expérience et les compétences militantes. En fait, des mouvements sociaux sont parfois imbriqués les uns dans les autres : le mouvement féministe, par exemple, participe aussi au mouvement pacifiste, tout comme le mouvement étudiant.

Plusieurs partis politiques sont liés de près ou de loin à des mouvements sociaux, comme le Parti conservateur du Canada (PCC) qui a des liens avec le mouvement antichoix (contre l'avortement) et les forces antiféministes; le Nouveau Parti démocratique (NPD) est proche des syndicats canadiens et le Parti québécois (PQ) des syndicats québécois et compte dans ses rangs plusieurs anciens militants du mouvement étudiant; les Partis verts représentent le mouvement environnementaliste. Enfin, les mouvements sociaux au Québec ont clairement une plus grande capacité de mobilisation que dans le reste du Canada (les plus grandes manifestations de rue, les plus longues grèves étudiantes, etc.), sauf en ce qui a trait aux mouvements autochtones et antichoix (contre l'avortement).

POINTS CLÉS

- > Les mouvements sociaux constituent un élément dynamique de la vie politique canadienne, en particulier au Québec.
- > Depuis le début des années 2000 (mouvement altermondialiste), les mouvements sociaux semblent de plus en plus dynamiques.
- > Plusieurs facteurs favorisent l'engagement militant et la participation à des mouvements sociaux, dont le degré d'éducation et les expériences militantes antérieures.
- > Les mouvements sociaux peuvent être progressistes, conservateurs et réactionnaires, mais les individus s'identifiant à la « gauche » ont le plus tendance à participer à des mobilisations.

1. QU'EST-CE QU'UN MOUVEMENT SOCIAL ?

Les spécialistes qui étudient les mouvements sociaux distinguent en général sept composantes nécessaires pour les identifier : 1) des *militants* et *militantes* (sans compter les sympathisantes et sympathisants), qui peuvent être salariés ou bénévoles, et qui œuvrent activement aux mobilisations ; 2) des *organisations* , soit des comités, associations, fédérations, journaux, etc. ; 3) une *identité collective* que le mouvement affirme représenter : les femmes, les étudiantes et les étudiants, les pacifistes, etc. ; 4) une *cause* défendue par les mobilisations (il peut y avoir des luttes internes au sujet de la cause commune : le mouvement étudiant doit-il se mobiliser pour la gratuité scolaire ou simplement pour bloquer les hausses de droits de scolarité ?) ; 5) un *conflit* , puisqu'un mouvement social agit sur le mode de la contestation et de la confrontation avec un adversaire (le gouvernement, le patronat, le patriarcat) ; 6) une posture *contestataire* , voire perturbatrice, puisque les mobilisations et les actions d'un mouvement social prennent lieu en général à l'extérieur des institutions officielles, comme le Parlement ou les commissions parlementaires ; 7) une volonté d'influencer l'évolution des *rapports sociaux* , soit de les changer pour qu'ils soient plus égalitaires si le mouvement est progressiste, ou de les entretenir si le mouvement est conservateur ou réactionnaire.

À noter qu'une seule action collective, comme une occupation, une manifestation ou une campagne d'affichage, ne constitue pas en soi un mouvement social, qui est une force politique caractérisée par une certaine permanence dans le temps et une multiplicité d'organisations et d'actions collectives. Ainsi, qu'il y ait eu une manifestation à Ottawa en 2006 en appui à l'armée et à la guerre en Afghanistan ne signifie

pas qu'il y a un mouvement social militariste, pas plus que le rassemblement « *Love-in* » qui a réuni des dizaines de milliers de fédéralistes canadiens à Montréal, quelques jours avant le référendum de 1995, ne signifie qu'il y a un mouvement social fédéraliste (même si le fédéralisme est une force politique, au Canada, avec ses partis politiques, ses groupes de pression, ses médias, etc.). Il convient donc de distinguer les mouvements sociaux des actions militantes (comme une occupation d'un bureau de ministre, ou le déroulement d'une bannière sur une structure urbaine), des manifestations (une journée) et des mobilisations (quelques jours, semaines ou mois) qu'un mouvement social organise. Il convient aussi de distinguer d'un mouvement les organisations qui le composent ou qui lui sont alliées. Le mouvement environnementaliste au Canada, par exemple, compte entre autres l'association Greenpeace, un groupe de pression fondé à Vancouver en 1971, le Sierra Club, le World Wildlife Fund, Équiterre et des groupes moins institutionnalisés, plus petits ou simplement locaux. En outre, les gouvernements ont maintenant des ministères de l'Environnement. Il y a par ailleurs l'action d'activistes qui commettent des attentats à la bombe contre des pipelines sur la côte Ouest. Le mouvement féministe au Québec, pour sa part, compte des instances publiques et parapubliques (on parlera de « féminisme d'État »), comme le ministère de la Condition féminine, le Conseil du statut de la femme et le Secrétariat à la condition féminine, des organisations de représentation politique comme la Fédération des femmes du Québec (FFQ), des réseaux provinciaux de services (L'R des centres de femmes, le Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale), des institutions universitaires (l'Institut de recherche et d'études féministes de l'Université du Québec à Montréal – UQAM), des maisons d'édition (Remue-ménage),

des collectifs intégrés à d'autres instances (les comités de femmes dans des associations étudiantes et des syndicats) ou autonomes (Les

Sorcières, Montreal Sisterhood) et des intellectuelles organiques, qui prennent position dans les médias.

TABLEAU 17.2.

Quelques actions et mobilisations (2000-2012)

[0 = moins de 100 personnes; 1 = quelques centaines; 2 = quelques milliers; 3 = de dix à cinquante mille; 4 = de cinquante à cent mille; 5 = plus de cent mille]

- 2000** Manifestation à Calgary contre le Congrès mondial du pétrole (juin) [1]; Marche mondiale des femmes (MMF) (mars-octobre) [3]; émeute devant le Parlement ontarien à Toronto, lors d'une manifestation pour le droit au logement organisé par l'Ontario Coalition Against Poverty (OCAP) [2]; manifestation contre une descente policière dans un sauna lesbien, Toronto (septembre) [1]; manifestation contre le G20 à Montréal (octobre) [1]; manifestation contre la *Loi sur les fusions municipales*, à Pointe-Claire au Québec (novembre) [2]; occupation du cinéma Berri, à Montréal, par le Comité des sans-emploi (décembre) [0].
- 2001** Manifestations contre le Sommet des Amériques, Québec (avril) [4]; manifestation et occupation d'un squat à Montréal, organisé par le Comité des sans-emploi (juillet-août) [1]; manifestation « Defeat Harris! », dans le centre financier de Toronto, organisée par OCAP (octobre) [3]; manifestations contre le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale à Ottawa (novembre) [3].
- 2002** Manifestation (encerclée avec arrestation de masse avant son départ) de la Convergence des luttes anticapitalistes (CLAC) contre une réunion préparatoire pour le G8, à Montréal (avril) [1]; manifestation à Montréal contre le passage du Front national au 2^e tour des élections présidentielles, en France (avril) [0]; semaine nationale d'occupations de terrains et de bâtiments, pour le droit au logement, au Québec (mai) [3]; mobilisations à Calgary et à Ottawa contre le Sommet du G8 à Kananaskis (juin) [3]; manifestation féministe « La rue, la nuit, femmes sans peur! », Antigonish (NÉ), Calgary, Fredericton, Ottawa, Québec, Winnipeg (septembre) [2]; mobilisation du mouvement communautaire autonome, à Québec (octobre) [3].
- 2003** Manifestations contre la guerre en Irak (février, mars) [5]; occupation du bureau du ministre de l'Immigration, à Ottawa, contre l'expulsion de réfugiés algériens (mai) [0]; manifestation contre la réunion ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Montréal (juin) [2]; mobilisation provinciale contre le gouvernement libéral de Jean Charest, au Québec (décembre) [4].
- 2004** Manifestation devant les bureaux d'Hydro-Québec à Montréal contre le projet du Suroît, soit la construction d'une centrale thermique (février) [3]; manifestations à Edmonton et Toronto contre la libération d'Ernst Zundel, un néonazi négationniste de la Shoah emprisonné au Canada (mars) [0]; grande manifestation syndicale à Montréal pour le 1^{er} Mai, contre le gouvernement du PLQ [4]; manifestation pour CHOI-FM (Radio Liberté), à Québec (juin) [4]; marche non mixte féministe « La rue, la nuit, femmes sans peur! », Québec (septembre) [1]; attaque à la bombe contre un pylône d'Hydro-Québec en Estrie, revendiquée par le groupe Résistance internationaliste (décembre).
- 2005** Grève étudiante au Québec (février-avril) [5]; Marche mondiale des femmes (mai) [2]; manifestation contre le mariage homosexuel, à Ottawa (avril) [3]; manifestation de la Coalition antimasculiniste contre le congrès Parole d'homme, à l'Université de Montréal (avril) [1]; actions du groupe masculiniste Fathers-4-Justice sur le pont Jacques-Cartier, Montréal (mai et septembre) [0]; marche sur Ottawa, en partance de Montréal, organisée par Solidarité sans frontière, en faveur des réfugiés (juin) [2]; lock-out à Radio-Canada (août-octobre); marche non mixte féministe « La rue, la nuit, femmes sans peur! », Montréal (septembre) [1]; manifestation contre l'implantation d'un casino à Pointe-Saint-Charles, à Montréal (octobre) [1]; manifestation féministe Avortons leur congrès, contre un rassemblement pro-vie à Montréal (novembre) [1].

(suite)

TABLEAU 17.2.

Quelques actions et mobilisations (2000-2012) (*suite*)

- 2006** Occupation autochtone et barricades, Caledonia, Ontario (mai); manifestation contre le Grand Prix de la F1 à Montréal (juin) [1]; incendie de la voiture du vice-président de l'Institut canadien des produits pétroliers, revendiqué par le groupe Résistance internationaliste (août); manifestation à Montréal au sujet de l'offensive israélienne contre le Liban (août) [3].
- 2007** Manifestation contre la privatisation du mont Orford, au Québec (mars) [1]; occupation par des « anarchistes » du bureau du président de la FTQ, 1^{er} mai, Montréal [0]; manifestation à Halifax contre le projet de zone économique Atlantica (juin) [1]; manifestation contre le défilé du 22^e Régiment, en partance pour l'Afghanistan, à Québec (juin) [1]; campagne pancanadienne « Day of Action » des Autochtones, avec blocage de voies ferrées et d'autoroutes (juin); manifestation contre le sommet Partenariat sécurité et prospérité, à Montebello (août) [2]; Forum social québécois, à Montréal (août) [2].
- 2008** Attaque à la bombe à Calgary contre la maison de deux militants antiracistes (février); manifestation contre un rassemblement du groupe de suprémacistes blancs « Aryan Guard », à Calgary (mars) [1]; manifestations pro et anti-Israël, pour le 50^e anniversaire de la fondation d'Israël, à Montréal (mai) [2]; manifestation contre le défilé militaire lors des festivités du 400^e anniversaire de la Ville de Québec (juillet) [1]; émeute à Montréal-Nord et manifestation en réaction à la mort de Freddy Villanueva, tué par un policier du SPVM (août) [1]; plusieurs attaques à la bombe contre des pipelines liés à l'exploitation des sables bitumineux, en Colombie-Britannique (octobre et suiv.); rassemblement pancanadien de jeunes féministes Toujours rebELLES, à Montréal (octobre) [1]; manifestation contre l'invasion israélienne contre Gaza, à Montréal, Ottawa, Toronto (décembre) [2].
- 2009** Plusieurs attaques à la bombe contre des pipelines liés aux sables bitumineux, en Colombie-Britannique (la Gendarmerie royale du Canada [GRC] parle de « terrorisme intérieur »); grève du syndicat des professeurs et professeuses de l'UQAM (SPUQ) (mars-avril) [1]; manifestation de sympathisants des Tigres tamouls, du Sri Lanka, à Toronto (février et mai) [0]; mobilisation féministe du 20^e anniversaire de l'attentat antiféministe contre les femmes de l'École polytechnique, Montréal (6 décembre) [1].
- 2010** Campagne « Pas de Jeux olympiques sur les terres autochtones volées », Vancouver (février) [1]; manifestation pro-Israël, Montréal (avril) [1]; incendie d'une banque à Ottawa, revendiqué par des anarchistes (mai); manifestations et émeute contre le Sommet du G20 à Toronto (juin) [4]; attaque à la bombe incendiaire d'un centre de recrutement des Forces canadiennes, à Trois-Rivières, revendiquée par le groupe Résistance internationaliste (juin); marche non mixte féministe « La rue, la nuit, femmes sans peur! », Montréal (septembre) [1]; rassemblement de la Marche mondiale des femmes (MMF), Rimouski [3] et occupation par des féministes du bureau de la ministre de la Condition féminine à Montréal (octobre) [0]; manifestation des policiers de Montréal, dénonçant un sous-financement (octobre) [2].
- 2011** Fin d'un lock-out de deux ans au *Journal de Montréal* (février); « marche des salopes » de féministes dénonçant les propos d'un policier, Toronto (avril) [1] – cette forme de manifestation sera reprise ailleurs dans le monde; blocage du bureau de la ministre responsable du Conseil du trésor du gouvernement du PQ, en Estrie, par la coalition contre la tarification et la privatisation des services publics (avril); manifestation à Calgary pour le maintien du secteur public (mai) [1]; rassemblement pancanadien de jeunes féministes Toujours rebELLES, à Winnipeg (mai) [1]; marche de Vancouver à Ottawa pour dénoncer les disparitions de femmes autochtones (été) [1]; le mouvement « Occupy » installe des campements dans plusieurs centres-villes canadiens, pendant l'été et l'automne [2]; manifestation à Ottawa contre l'exploitation des sables bitumineux – 117 arrestations (septembre) [1]; manifestation à Moncton contre l'exploitation des gaz de schiste (septembre) [1]; manifestations à Ottawa, Toronto et Winnipeg de ressortissants congolais concernant des irrégularités électorales au Congo (décembre) [1].

(suite)

TABLEAU 17.2. (suite)

2012	Manifestation contre la construction d'un pipeline, à Victoria [1]; grève étudiante au Québec (février-septembre) [5]; manifestation par la voie d'un blocage de la Tour de la Bourse à Montréal, par la coalition contre la tarification et la privatisation des services publics (février) [2]; manifestation à Calgary d'Autochtones Achuar contre la minière Talisman (mai) [0]; « Marche pour la vie » contre l'avortement, devant le Parlement à Ottawa (mai) [3]; manifestations de casseroles en solidarité avec la grève étudiante au Québec, à Calgary, Halifax, St. John's à Terre-Neuve, Toronto, Vancouver, ainsi que Londres, New York, Paris (30 mai) [1]; manifestation de scientifiques en sarraus blancs contre les compressions du gouvernement conservateur, Ottawa (juillet) [1]; manifestation à Calgary contre la cruauté envers les animaux lors du rodéo (juillet) [0]; manifestation à Saskatoon pour dénoncer la suspension de services de santé pour les demandeurs du statut de réfugié (juin et octobre) [0]; manifestation contre la réforme de l'assurance-emploi, à Thetford Mines (octobre) [2]; manifestation à Halifax contre la tenue du Forum sur la sécurité internationale (novembre) [1]; manifestations autochtones, entre autres devant le Parlement au Manitoba, en opposition au projet de loi C-45 modifiant la <i>Loi sur les Indiens</i> et ouvrant la voie à la privatisation de cours d'eau protégés (décembre) [1].

Note: Cette liste ne comprend pas les mobilisations récurrentes et annuelles, dont les manifestations du 8 mars, qui se déroulent dans plusieurs villes (« Journée internationale des femmes »), du 15 mars à Montréal (organisée à Montréal par le Collectif opposé à la brutalité policière – COBP), la vigile « pour la vie » (contre l'avortement) devant la clinique du Dr Morgentaler à Montréal, pendant le carême (avril); ni celles du 1^{er} mai (fête des travailleurs) qui se déroulent dans plusieurs villes; les rassemblements à la mémoire des patriotes, le 21 mai; la marche « Take back the night » (« La rue, la nuit, femmes sans peur ») des féministes à Toronto (automne) – 30^e édition en 2012; les rassemblements du 6 décembre dans plusieurs villes, devant les monuments à la mémoire des 14 femmes tuées à l'École polytechnique en 1989, la vigile des Palestiniens et Juifs Unis (PAJU) tenue toutes les semaines devant le Consulat israélien à Montréal.

Sur un plan individuel, une personne peut s'impliquer dans un mouvement social de diverses manières ou être engagée dans plusieurs mouvements sociaux. Par exemple, une étudiante en science politique à l'UQAM peut être élue au comité exécutif de son association étudiante et planifier la prochaine grève étudiante (mouvement étudiant), s'impliquer dans le comité-femmes de cette association en réaction à des propos misogynes d'un professeur ou à un cas d'agression sexuelle lors d'une fête étudiante (mouvement étudiant et féministe), être membre du Syndicat des étudiant-e-s employé-e-s de l'UQAM (SÉtuE) en tant que correctrice pour un professeur qui donne le cours de baccalauréat « Politique Québec-Canada » et se mobiliser à ce titre pour de meilleures conditions de travail (mouvement syndical). Cette même étudiante pourra par ailleurs, pendant ses temps libres, militer dans un collectif anarchiste (mouvement anarchiste) qui participe aux manifestations annuelles contre la brutalité

policière, le 15 mars à Montréal (mouvement contre la brutalité policière), où elle retrouvera dans la rue d'autres étudiantes et étudiants qui ont conscience que le mouvement étudiant est le mouvement social institutionnalisé le plus réprimé au Québec.

L'étude des mouvements sociaux est très développée dans certains pays (aux États-Unis et en France), et se pratique surtout en sociologie, mais aussi en science politique et un peu en anthropologie, en travail social, en criminologie et en histoire. Malheureusement, ce champ de recherche reste trop peu important au Canada et au Québec (au Québec, y œuvrent, parmi d'autres, Marcos Ancelovici, Leila Celis, Pascale Dufour, Pierre Hamel, Anna Kruzynski et Ève Lamoureux). L'étude des mouvements sociaux peut avoir pour objectif de comprendre les raisons d'émergence d'un mouvement, son organisation interne et ses modes d'action, sa signification politique. Elle peut permettre d'en analyser les discours et les formes d'expression (musiques, films, etc.),

la composition (à quelles catégories sociales appartiennent ses militantes et militants?), ou encore ses effets (succès, échecs, répercussions) sur les institutions politiques (changements de lois, politiques publiques et sociales), sur les normes sociales, sur la culture. L'interaction entre les mouvements sociaux et la répression policière est un sujet d'étude en soi, mais encore peu prisé au Canada et au Québec. L'étude des raisons de la disparition d'un mouvement social ou encore de l'engagement et du désengagement des militantes et militants reste également très peu développée.

Souvent, car c'est la manière la plus simple de procéder, l'étude des mouvements sociaux se limite à ce qu'en disent les médias. Les médias peuvent même être identifiés comme un espace politique où luttent les mouvements sociaux pour se faire entendre (Blais, 2009). Il est souvent plus intéressant d'explorer les mouvements sociaux de l'intérieur, soit en étudiant leurs documents (archives, programmes, déclarations, etc.) et leur organigramme, en distribuant des questionnaires et en menant des entrevues auprès des militantes et des militants, ou en pratiquant l'« **observation participante** » (voir, entre autres, Delisle-L'Heureux et Sarrasin, 2013 ; Ancelovici, à paraître). Moins souvent pratiquée, l'étude des adversaires des mouvements sociaux est aussi riche d'enseignement, par exemple en portant attention à la police qui réprime un mouvement social (par une observation de la police, des entrevues avec des policiers ou en obtenant des documents internes, par la *Loi d'accès à l'information*) (Dupuis-Déri, 2013a), ou encore en réalisant des entrevues avec des féministes qui peuvent témoigner des actions antiféministes qui les ciblent directement et l'ensemble de leur mouvement (Blais, 2012). Enfin, l'étude des mouvements sociaux est souvent **qualitative**, bien que l'étude **quantitative** soit parfois nécessaire pour mettre en lumière

certains phénomènes importants : quantifier et répartir dans le temps et l'espace le nombre de manifestations, préciser les fluctuations quant au nombre de membres dans des organisations militantes, ou encore déterminer le nombre des arrestations à caractère politique fait partie des outils disponibles pour valider ou invalider les hypothèses de recherche.

POINTS CLÉS

- > Un mouvement social est composé de plusieurs éléments : des militantes et militants, des organisations, une identité collective, une cause, un conflit, une posture contestataire, une volonté d'influencer les rapports sociaux.
- > Il ne faut pas confondre un mouvement social et une simple action militante, ou une mobilisation organisée par un mouvement social.
- > Un mouvement social se maintient dans le temps.
- > Un individu peut participer à plusieurs mouvements sociaux.
- > Il existe plusieurs manières d'étudier les mouvements sociaux.

2. LA MOBILISATION DE LA CONTESTATION

Pourquoi se mobiliser et pourquoi protester ? En fait, il s'agit là d'un geste « anormal », ou hors norme, puisque, même dans nos sociétés libérales où nous nous croyions libres et autonomes, l'obéissance aux lois et aux figures d'autorité reste la norme (Beauvois, 1994). Déjà au XVI^e siècle, sous une monarchie absolue, le Français Étienne de La Boétie (1993) s'étonnait, dans son *Discours de la servitude volontaire*, qu'un seul homme (le roi) parvienne à tenir sous

son autorité l'ensemble de ses sujets. Il avançait quatre explications pour rendre compte du phénomène : 1) l'habitude de la domination qui nous semble naturelle (ce que répète aujourd'hui le **darwinisme vulgaire**) ; 2) l'influence de la religion qui fait croire au peuple que le régime est juste et bon (aujourd'hui, les clercs ont été remplacés par des universitaires et des chroniqueurs) ; 3) le divertissement, soit le pain et les jeux (aujourd'hui : les sports, les festivals, les feux d'artifice, Loto Québec, les jeux vidéo, la pornographie, etc.) ; 4) la hiérarchie pyramidale qui nous assure le plus souvent que, même si on est dominé, on domine nous aussi des subalternes (aujourd'hui : les gérants face à leur personnel, les hommes face aux femmes, les parents face aux enfants, etc.). Gene Sharp (1973), politologue américain et spécialiste des mouvements sociaux des années 1960-1970 et lui-même partisan de la désobéissance non violente, a identifié à son tour plusieurs facteurs qui expliquent notre tendance à obéir : l'habitude (traditions, coutumes, éducation et **socialisation**), l'obligation morale, la peur des sanctions, l'identification au supérieur, l'intérêt symbolique ou matériel (très important pour assurer l'obéissance des auxiliaires du pouvoir, comme les policiers, les soldats, les juges), l'indifférence, le manque de confiance en soi (« la situation est inacceptable et injuste, mais je ne peux rien y faire »), sans oublier la force du conformisme et de l'inertie.

Mais cette apathie ou ce consentement des personnes dominées et subalternes n'est qu'une apparence. Le politologue James Scott (2008) a démontré, en étudiant, entre autres, l'histoire des esclaves afro-américains aux États-Unis, que les dominés et les subalternes partagent un « discours caché » qu'ils n'expriment que lorsque le dominant n'est pas là. Ce discours caché exprime la critique de leur domination et des inégalités et il se révèle publiquement lors d'insubordinations et de révoltes individuelles

et collectives. L'anthropologue féministe française Nicole-Claude Mathieu (1991) a expliqué pour sa part que la question du consentement obsède avant tout les dominants, alors que les subalternes qui prennent conscience des rouages du système ont tendance non pas à se dire qu'il faut consentir à la domination, mais plutôt à se demander comment une telle situation a pu être acceptée si longtemps (« céder n'est pas consentir », selon Mathieu). Voilà pourquoi les militantes et militants cherchent souvent à « révéler » la domination ou l'injustice, pour provoquer une prise de conscience et un passage à l'action politique. C'est ce que des politologues comme Jane Mansbridge et Noami Braine (2001) nomment la « conscience oppositionnelle » des mouvements sociaux, qui se développe le plus souvent dans des espaces autonomes où l'on se retrouve entre soi (réunions syndicales, groupes non mixtes de femmes ou d'Autochtones, cafés étudiants, journaux militants, etc.) et à travers des pratiques culturelles comme la musique, l'humour, etc. À cet égard, la politologue américaine Nancy Fraser (2001) parle de « contre publics » et le sociologue allemand Oskar Negt (2007) d'« espace public oppositionnel » pour désigner ces phénomènes culturels qui permettent le développement d'une culture contestatrice au sein de certaines catégories ou classes sociales. Mais comment expliquer le passage d'une culture oppositionnelle à la constitution et à la mobilisation d'un mouvement social ? Et comment résoudre le problème théorique et politique du « passager clandestin » (*free rider*) identifié par Mancur Olson (1978), soit cet individu qui est peut-être conscient qu'il y a des problèmes dans sa société, mais qui se demande pourquoi il perdrait son temps et son énergie à lutter alors qu'il peut regarder les autres agir, sans subir lui-même les conséquences négatives de la mobilisation, tout

en sachant qu'il pourra en tirer les bénéfices si le mouvement social l'emporte.

POINTS CLÉS

- > Même si l'on se croit libre, on a surtout tendance à obéir à l'autorité, aux règlements et aux normes.
- > Les mouvements sociaux représentent souvent une manière collective de désobéir et de contester.

3. LES PRINCIPALES THÉORIES

Les mobilisations des mouvements sociaux peuvent s'expliquer dans le cadre de théories générales des sciences humaines et sociales, en particulier le pluralisme et le néopluralisme, le structuralisme (marxisme et néomarxisme, féminisme) et le poststructuralisme.

3.1. Le pluralisme et le néopluralisme

La théorie pluraliste (proche d'une conception libérale) considère que la société est divisée en plusieurs catégories d'individus qui ont toutes des intérêts distincts, chaque individu étant lui-même aux prises avec des intérêts parfois divergents sinon incompatibles. En plus des catégories classiques identifiées aux sociétés libérales, comme le sexe, la classe économique et l'âge, on insistera aussi dans le cas du Canada et du Québec sur la langue, la religion, l'origine ethnique et les provinces. Les mouvements sociaux ne sont qu'une forme parmi d'autres (partis politiques, groupes de pression) d'expression et de représentation de la pluralité des intérêts qui composent la société, dont les rapports de force déterminent les décisions de

l'État et les politiques publiques et sociales. Tous les intérêts n'ont pas la même importance, mais il semble improbable qu'un intérêt parvienne à primer toujours sur tous les autres. D'ailleurs, une société pluraliste saura habituellement se doter de moyens pour éviter pareil blocage, le Canada étant en ce sens un très bon exemple avec son fédéralisme englobant dix provinces et deux territoires, ses deux chambres (Chambre des communes et Sénat), son multipartisme et sa *Charte des droits et libertés* et les protections accordées – en principe – aux libertés d'association et d'expression.

Le néopluralisme (Lukes, 1974) s'est développé devant le constat empirique que certains intérêts restaient toujours marginalisés, alors que d'autres semblaient toujours influents, et même institutionnalisés. Au Canada, par exemple, le patronat dispose d'entrées directes auprès des gouvernements, dont plusieurs ministres sont issus du monde des affaires, il exerce un contrôle privé de la plupart des médias et il finance les caisses des partis (y compris de manière illégale, par le recours à des prête-noms, par exemple, pour contourner la loi limitant les cotisations partisans). La bourgeoisie a aussi ses groupes de pression, comme le Conseil canadien des chefs d'entreprises, qui représente les entreprises les plus riches du Canada, l'Association des manufacturiers et exportateurs du Canada, la Fédération canadienne des entreprises indépendantes qui dit représenter plus de 100 000 petites et moyennes entreprises, l'Association des banquiers canadiens, pour ne nommer que quelques organismes, et sans oublier les diverses chambres de commerce et regroupements de notables (le Club Richelieu, par exemple). Cette proximité et cette capacité d'influence de la part des plus riches expliquent en partie pourquoi la bourgeoisie ne se mobilise que très rarement sous la forme d'un mouvement social. Cela dit, en avril 1849, l'élite anglophone montréalaise,

offusquée par la décision des parlementaires d'indemniser des Canadiens français victimes de la répression contre le mouvement patriote, a manifesté et même incendié le parlement canadien, qui se trouvait alors à Montréal, puis a saboté le matériel des pompiers et attaqué un cortège du gouverneur ainsi que la résidence du premier ministre à deux reprises, de même que l'hôtel Cyrus où avait lieu l'enquête sur l'incendie du parlement. Plus près de nous, au Québec en 2000, les populations de municipalités aisées se sont mobilisées sous forme de manifestations, au nom de la préservation de leur identité, contre leur fusion avec des municipalités plus pauvres (Drouilly et Gagnon, 2004).

À l'inverse, les plus pauvres, comme les personnes en situation d'itinérance, les toxicomanes et les prostituées, disposent de peu de ressources pour se mobiliser et constituer un mouvement social, ont peu accès aux lieux de pouvoir et leurs intérêts sont rarement pris en compte par l'élite politique. Selon le néopluralisme, il s'agit alors d'identifier les canaux privilégiés qui facilitent la prise en compte de certains intérêts ou les obstacles qui limitent l'influence des autres. De plus, l'État n'est plus considéré comme un simple lieu où s'expriment des demandes, mais comme une institution qui influence l'identité des catégories sociales, les stratégies et les intérêts des groupes, de même que la manière dont ils expriment leurs revendications. Le gouvernement et l'État sont aussi perçus par le néopluralisme comme des acteurs collectifs qui ont leurs propres intérêts, souvent incompatibles avec les intérêts des plus défavorisés ou marginalisés, sans compter les biais parfois sexistes et racistes qui caractérisent l'élite au pouvoir, même si elle se perçoit elle-même comme tolérante et pluraliste, et qu'elle est donc aveugle à son propre sexisme et son potentiel racisme. Cela dit, l'État peut coopter certains éléments des mouvements sociaux, en créant par

exemple un Conseil du statut de la femme (pour intégrer des féministes au sein des institutions étatiques) ou un ministère de l'Environnement (pour plaire aux environnementalistes).

3.2. Le structuralisme (marxisme et néomarxisme, féminisme)

D'inspiration marxiste, l'approche structuraliste considère que les sociétés sont constituées autour d'un conflit central qui les divise en deux classes aux intérêts antagoniques. La mobilisation de la classe subalterne sous forme d'un mouvement social est une expression de cette lutte des classes. Comme l'a montré l'historien Stanley Ryerson dans un ouvrage classique (*Le capitalisme et la Confédération – Aux sources du conflit Canada-Québec [1760-1873]*), le Canada a été fondé par une élite politique qui cherchait à promouvoir les intérêts de la bourgeoisie anglo-protestante, en favorisant le commerce intérieur et extérieur, le développement du chemin de fer et la prise de contrôle, par des intérêts privés, du territoire et des ressources naturelles. Si l'on considère aujourd'hui les cent patrons les plus riches au Canada, on voit qu'ils appartiennent encore aux secteurs traditionnels de l'économie capitaliste, soit l'industrie automobile, les mines, l'énergie, les banques, les télécommunications et les médias (Clancy, 2009). Même si les conditions économiques des pauvres s'améliorent quelque peu au Canada, la concentration des richesses dans les mains des 10 % les plus riches au pays s'est accentuée, creusant d'autant le fossé des inégalités (Ancelovici, 2012). L'écart des richesses a des conséquences importantes. Entre les quartiers de Westmount et d'Hochelaga-Maisonneuve, par exemple, il y a environ dix ans d'écart au chapitre de l'espérance de vie, au bénéfice de Westmount (Directeur de santé publique, 2011). Comme le problème est collectif, il est logique que la classe

dominée et exploitée s'organise collectivement. D'où les partis sociaux-démocrates qui disent représenter les intérêts des travailleuses et des travailleurs, les syndicats et les mouvements des chômeurs ou antipauvreté.

Aujourd'hui, les mobilisations syndicales sont encore influencées fortement par le pacte social de la fin de la Seconde Guerre mondiale et du début de la guerre froide, alors que les syndicats ont accepté de fonctionner dans le cadre du libéralisme politique et économique, en échange de quoi l'État et le patronat leur reconnaissent certains droits. Au Canada, il s'agit de la reconnaissance de l'ancienneté, des vacances payées, des pensions de retraite, de la formule Rand qui stipule que tout salarié est obligatoirement membre du syndicat et doit cotiser, des lois antibriseurs de grève, etc. Mais avec ces acquis venaient des contraintes : sont interdites les grèves en dehors de la période de négociation pour le renouvellement des conventions collectives (y compris les grèves sociales ou politiques d'appuis à d'autres syndicats ou à d'autres mouvements sociaux), et les négociations et les griefs doivent passer par des canaux bureaucratiques et être portés par des représentants syndicaux dûment élus et accrédités. Il s'est donc développé une élite et une bureaucratie syndicale, ce qui a accru la compétence syndicale, mais a miné la démocratie interne.

Avec la fin de la guerre froide et l'effondrement du Bloc soviétique, le rapport entre le patronat et le salariat en Occident a été déstabilisé, au profit du premier. Le « consensus de Washington », qui a marqué un virage idéologique néolibéral, a mis l'accent – avec l'assentiment de certains syndicats – sur la déréglementation des marchés et l'ouverture de marchés communs libéralisés, la « flexibilisation » du travail (travail à contrat et à temps partiel) et la production « juste-à-temps » (*just in time*), des politiques d'austérité, la privatisation ou l'augmentation de

la tarification de services sociaux, la lutte au déficit et à la dette (Piotte, 2008). Au Québec, par exemple, les syndicats comme la FTQ et la CSN ont participé en 1996 au Sommet sur l'économie et l'emploi présidé par Lucien Bouchard, alors premier ministre péquiste, qui a débouché sur la politique du « déficit zéro ». Les directions syndicales cherchaient en même temps à préserver les emplois de leurs membres (aux dépens, trop souvent, des jeunes soumis à des « clauses orphelines »), mais aussi à assurer les profits des fonds de pension ou des fonds de solidarité contrôlés par les syndicats, intégrés à la fois au capitalisme productif (actions dans des entreprises privées) et financier (spéculation). Les syndicats sont aussi la cible d'un discours antisindicaliste (p. ex. l'essai *Libérez-nous des syndicats !* d'Éric Duhaime, alors chroniqueur au *Journal de Montréal*) et les gouvernements du PLQ ou du PQ ont de plus en plus souvent recours à des lois spéciales très dures pour casser les grèves (Petitclerc et Robert, 2013), alors qu'il est démontré qu'ils permettent à leurs membres, dans la mesure du possible, d'avoir des salaires plus élevés et de meilleures conditions de travail.

Les conflits de travail (grèves, lock-out) ne sont pas comme tels des « mouvements sociaux », mais ils participent à l'histoire et aux mobilisations du mouvement syndical. Quelques conflits de travail importants ont marqué l'actualité québécoise au cours des dernières années : grève des infirmières (1999), lock-out à Radio-Canada (2005), lock-out du *Journal de Montréal* (2009-2011), grève du Syndicat des professeurs et professeurs de l'UQAM – SPUQ (2009), grèves dans les centres de la petite enfance – CPE (2012), grève à Rio Tinto Alcan (2012). Quelques journées de mobilisation ont dépassé le cadre restreint d'un conflit de travail, soit la mobilisation contre le gouvernement libéral de Jean Charest, au Québec, en décembre 2003. Le 14 avril 2004, de très grandes manifestations

ont été organisées un peu partout au Québec pour marquer le premier anniversaire du gouvernement libéral.

Les syndicats restent, parmi toutes les organisations de mouvements sociaux, ceux qui ont encore le plus de ressources et la plus grande capacité de mobilisation (les contingents syndicaux forment le gros des troupes lors des grandes manifestations altermondialistes). Les syndicats considèrent aussi qu'il est dans l'intérêt de leurs membres qu'ils prennent position sur divers enjeux sociaux et politiques, comme la question nationale, les luttes autochtones, l'environnement, l'égalité entre les sexes, la guerre et la paix. D'ailleurs, en 1968 au Québec, les syndicalistes Pierre Vadeboncoeur et Marcel Pépin (1970) avaient proposé la « politique du deuxième front », qui consistait pour les syndicats à ne plus se consacrer uniquement à la défense des intérêts de leurs membres sur les lieux de travail salarié (le premier front), mais à élargir leurs mobilisations et à s'engager dans des luttes pour le logement, l'éducation, le transport en commun, etc. (le deuxième front). Les syndicats peuvent aussi donner un coup de pouce pour la défense des droits de salariés qui ne peuvent se syndiquer, comme le fait la FTQ depuis le milieu des années 2000 pour les travailleurs saisonniers agricoles étrangers qui viennent du Mexique et du Guatemala pour cueillir des fruits et des légumes sur les propriétés agricoles au Québec.

Il y a aussi au Canada des mouvements sociaux qui défendent les plus démunis, comme le mouvement pour le droit au logement ou encore le mouvement antipauvreté, auxquels participent des organisations comme la Coalition contre la tarification et la privatisation des services publics et le Collectif pour un Québec sans pauvreté. Au Canada et au Québec, les mobilisations envers les instances politiques fédérales et provinciales ont eu relativement peu de succès, si ce n'est que d'influer

sur le débat public en publiant, par exemple, des « budgets alternatifs ». De même, la stratégie de la National Anti-Poverty Organisation (NAPO), qui consiste à faire pression sur le Canada en s'adressant à des institutions internationales, n'a pas eu beaucoup d'effets, bien que l'ONU ait exprimé son inquiétude quant aux piètres conditions de vie de millions d'enfants qui grandissent dans la pauvreté, des sans-abri et des communautés autochtones au Canada. Certains groupes, comme la Ontario Coalition Against Poverty (OCAP), organisent des manifestations (dont l'« émeute de Queen's Park » en 2000, un rassemblement devant l'Assemblée législative de l'Ontario, violemment réprimé par la police), mais aussi la défense de cas individuels, par exemple en accompagnant devant les tribunaux des personnes itinérantes criminalisées. Même s'il s'agit de beaucoup d'efforts pour aider une ou deux personnes à la fois, ces mobilisations ont une portée sociale importante.

L'analyse structuraliste des mouvements sociaux peut être reprise pour étudier d'autres luttes, comme celle des féministes, comme le propose le féminisme matérialiste qui identifie dans le système patriarcal deux « classes de sexe » (Colette Guillaumin, 1992 ; Christine Delphy, 1998, p. 50). Le Canada et le Québec sont encore des sociétés patriarcales². D'où l'importance pour tant de féministes de se mobiliser au nom d'un « Nous femmes », même si des féministes québécoises sont aussi mobilisées pour d'autres causes, dont la souveraineté du Québec et le pacifisme. De même, une analyse postcolonialiste peut permettre d'interpréter de manière structuraliste les mobilisations des Autochtones contre les élites d'origine européenne³.

.....

2. Voir le chapitre de Geneviève Pagé dans cet ouvrage.

3. Voir le chapitre de Nicolas Houde dans cet ouvrage.

À noter que les forces conservatrices ou réactionnaires tendent, dans leurs discours, à renverser l'analyse structuraliste : les patrons laisseront entendre que le Québec est contrôlé par les syndicats, ou encore les antiféministes « masculinistes » déploreront que le Québec soit sous l'emprise des femmes en général, et des féministes en particulier. Il s'agit là d'une stratégie des groupes dominants qui se présentent publiquement comme des victimes pour attirer la sympathie à leur cause et dénigrer leurs adversaires qui cherchent à s'émanciper de leur domination.

3.3. Le poststructuralisme

Selon le poststructuralisme (Angermüller, 2007), il importe de concevoir la société comme un assemblage complexe d'identités fluctuantes et de réseaux. Il n'y a donc plus de centre de décision unique ni de structure qui placerait certains individus en haut et d'autres en bas, ou qui déterminerait un monopole du pouvoir par une catégorie ou une classe sociale aux dépens des autres. Cette description de la société est aussi identifiée au postmodernisme (et on verra que cela fait écho à l'approche des « nouveaux mouvements sociaux »). Plutôt que de lutter contre les inégalités, les mouvements sociaux devraient lutter contre les exclusions, donc pour la défense de la diversité et de l'inclusion. Il importe alors de porter attention aux spécificités, aux marginalités et aux « déviances » qui sont autant de potentialité de remise en question des normes dominantes et aliénantes. Du côté féministe, ces considérations s'expriment par le développement des revendications homosexuelles, puis transgenres et transsexes, identifiées au mouvement *queer*, qui provoquent parfois des remises en questions du « Nous femmes » et de l'importance politique d'espace de non-mixité entre femmes.

Des sociologues québécois comme Jacques Beauchemin (2004) et Michel Freitag (2002) vont reprocher aux nouveaux mouvements sociaux, en particulier le féminisme, d'être responsables en partie de la fragmentation de la société et d'une dépolitisation des luttes (au profit, disent-ils, de l'éthique, du juridique ou de l'identitaire) qui empêcheraient la constitution d'un sujet politique défendant le « bien commun ». Pourtant, au Québec, les mouvements « identitaires » savent bien converger pour défendre ensemble le projet souverainiste, à l'occasion de référendum, ou encore se mobiliser contre le capitalisme et le néolibéralisme à l'occasion d'un grand sommet comme celui du G20 à Toronto, en 2010.

POINTS CLÉS

- > Les spécialistes qui étudient les mouvements sociaux peuvent avoir recours aux grandes théories en sciences sociales et humaines pour tenter d'expliquer les phénomènes qui les interpellent.
- > Selon les théories pluralistes et néopluralistes, les mouvements sociaux sont un moyen collectif de représenter des intérêts d'une catégorie particulière de la société.
- > Selon les théories structuralistes, d'inspiration marxiste, la société est divisée en fonction d'un conflit central, et les mouvements sociaux représentent un moyen collectif de lutte pour la classe dominée et exploitée (les personnes salariées, les femmes, etc.).
- > Selon la théorie poststructuraliste, la société est composée d'un ensemble d'identités collectives et individuelles, et les mouvements sociaux doivent œuvrer à la reconnaissance et à l'inclusion des identités exclues et subalternes.

4. LES PRINCIPALES APPROCHES

Au-delà des théories générales, la science politique et la sociologie ont développé des approches précises pour expliquer les dynamiques propres aux mouvements sociaux, soit l'approche de la psychologie collective, l'approche des « nouveaux mouvements sociaux » et celle de la mobilisation des ressources, qui a mené aux approches du processus politique et du cadrage. La philosophie politique propose aussi quelques réflexions pertinentes pour la compréhension des mouvements sociaux.

4.1. La psychologie collective

Cette approche est identifiée à des auteurs comme Gustave Le Bon, qui a signé à la fin du XIX^e siècle un livre intitulé *La psychologie des foules*, ou plus récemment à l'école de Chicago des années 1920, représentée dans les années 1950 par des sociologues qui ont développé l'« interactionnisme symbolique » (Killian, 1994 ; Lang et Lang, 1961). Selon la théorie générale de la psychologie collective, une société dite « normale » reste stable et les mouvements sociaux n'apparaîtraient qu'en période de crise, alors qu'une société est déstructurée en raison de changements rapides et qu'elle n'a plus la capacité d'intégrer tous ses éléments à son mode de fonctionnement « normal ». Les mobilisations sociales (aussi nommées « comportements collectifs ») sont les symptômes d'une crise politique, sociale, culturelle ou économique, marquée par la difficulté des institutions de garantir la cohésion sociale.

L'approche de l'interactionnisme symbolique s'intéresse surtout à la formation de nouvelles normes et significations sociales qui aident les acteurs à guider leurs actions. Cette formation a lieu à travers des interactions sociales, y

compris au sein des mouvements sociaux, dont les mobilisations collectives peuvent provoquer l'émergence de nouvelles normes sociales par leurs interactions avec d'autres acteurs collectifs, dont les médias, le public, les autorités. Cette approche offre donc des explications souvent psychologisantes et la mobilisation est présentée ici comme opérant par mode de « contagion » ; les masses déstabilisées étant perçues comme particulièrement sensibles à la manipulation.

Dans *Why Men Rebel?*, Ted Gurr (1970) a développé la notion de « privation relative » pour expliquer pourquoi les gens se rebellent. Cette notion désigne les situations où des classes ou des catégories sociales en apparence privilégiées par rapport à d'autres, plus démunies, se sentent victimes d'une « privation relative », c'est-à-dire qu'elles n'ont pas ce à quoi elles pensent avoir droit, que ce soit en termes symboliques ou matériels. Il serait alors possible d'expliquer pourquoi le mouvement étudiant au Québec est le plus dynamique en Amérique du Nord, alors que les droits de scolarité y sont très bas en comparaison avec ceux du reste du continent. Puisque l'accessibilité à l'éducation est un droit collectif acquis au Québec depuis la Révolution tranquille et le rapport Parent, toute hausse des droits de scolarité peut alors être perçue comme une « privation relative » de ce droit. De même, les hommes au Québec restent aujourd'hui encore privilégiés, en général, face aux femmes en termes d'accès aux institutions de pouvoir, et en matière de salaire et de partage des tâches domestiques et parentales, mais ils peuvent considérer que leur situation d'homme s'est dégradée *relativement* à ce qu'ils croient leur être dû en tant qu'homme, s'ils se comparent à l'image traditionnelle du patriarcat et s'ils pensent que la masculinité est par définition supérieure à la féminité.

Plusieurs critiques (Gurney et Tierney, 1982 ; Jenkins, 1981) ont été adressées à cette approche

en raison de sa confusion conceptuelle et de son aspect trop mécaniste, alors que plusieurs crises n'entraînent pas de mobilisation collective, que des mouvements sociaux se maintiennent dans des sociétés « normales » et qu'ils sont même souvent devenus une composante permanente de la vie politique moderne. De même, ce ne sont pas tant des personnalités aliénées, irrationnelles ou fanatiques qui se mobilisent le plus souvent, mais des individus bien intégrés dans des processus de socialisation, des réseaux et des institutions. Quant à la thèse de la « privation relative », elle n'est pas si utile pour expliquer le militantisme, car le sentiment d'injustice n'est souvent pas suffisant pour qu'un individu s'engage politiquement, et ce sont souvent les mouvements sociaux qui tentent de convaincre, par leurs discours, qu'il y a injustice.

4.2. Les nouveaux mouvements sociaux

Cette approche s'intéresse aux conséquences des transformations en Occident de la société industrielle vers une société postindustrielle sur les mouvements sociaux. Elle cherche aussi à expliquer le recul en importance de la classe ouvrière domestiquée par le libéralisme, tout comme ces principales organisations (partis communistes et socialistes, syndicats), et à identifier le nouvel acteur principal porteur de revendications et de contestation. Les sociologues Jürgen Habermas (1981) et Claus Offe (1994) expliquent que l'émergence pendant les années 1960-1970 de « nouveaux mouvements sociaux » – mouvements de la jeunesse radicale, féministe, homosexuel, écologiste – s'explique parce que le système postindustriel est miné par une crise de légitimité en raison de sa bureaucratisation excessive et de l'infiltration de l'État

et du capital dans la vie privée (marchandisation de la culture, consommation, mode de vie, etc.).

Alors que le vieux mouvement social (le mouvement ouvrier) était surtout préoccupé par des questions matérielles (salaire et gestion de la production économique), les nouveaux mouvements sociaux (Hamel *et al.*, 1983) seraient surtout intéressés par des questions symboliques et culturelles, relevant des modes de vie et de l'identité individuelle et collective. Les études de sociologues comme Alain Touraine auprès des ouvriers (Wievorka et Dubet, 1984) montrent toutefois une réalité plus complexe que ne le laisse entendre la simple dichotomie entre les nouveaux mouvements sociaux et l'ancien mouvement ouvrier qui a, lui aussi, lutté pour défendre des valeurs, une identité et un mode de vie, par exemple lors des mobilisations pour la journée de 8 heures (contrôle du temps), pour l'éducation, pour des conditions de travail décentes et sécuritaires, contre le travail des enfants, etc. Au Québec, l'historien Martin Petitclerc (2007) a fait ressortir la diversité des engagements sociaux et culturels des sociétés de secours mutuels, mises sur pied par les ouvriers à la fin du XIX^e siècle. Touraine note aussi que les ouvriers ont milité pour des enjeux comme les droits (de vote, d'association, d'assemblée, etc.) et contre la guerre, entre autres choses, mais que la base de ce militantisme restait l'entreprise, le lieu de travail et le quartier ouvrier.

Les années 1970 et 1980, dans plusieurs pays en Occident, ont été marquées par des transformations importantes de la classe ouvrière (informatisation de la production, flexibilisation du travail, délocalisations, précarisation), alors que le secteur tertiaire (services, recherche et développement) a pris le pas sur les autres secteurs (production industrielle et ressources naturelles). Au Canada, le secteur des ressources naturelles reste très important et la classe moyenne urbaine est plus diversifiée.

Dans un nouveau type de société où prime la production des biens symboliques et où domine le secteur des services, ce qui marque une nouvelle période historique, les nouveaux mouvements sociaux sont porteurs d'une critique métapolitique : ils veulent redéfinir les frontières du politique (le « privé est politique », disaient les féministes dès les années 1960) et son organisation, privilégiant le fonctionnement non hiérarchique (horizontal) et non autoritaire, en réseau. D'ailleurs, les décisions politiques ne se prennent plus en un seul lieu, mais par un processus complexe dans lequel interagissent plusieurs lieux de décision diffus : parlement, bureaucratie et administration, système d'éducation, information, etc. Cet éclatement du processus politique décisionnel entraîne une fragmentation des luttes sociales. Ainsi, les mouvements-réseaux actuels sont engagés pour tester les codes, le savoir et le langage dominants, donc pour démasquer le pouvoir dominant et pour influencer la vie quotidienne. En fait, les mouvements sociaux eux-mêmes sont des « signes » (selon Alberto Melucci, 1983).

La lutte pour l'approfondissement de la démocratie ne signifie plus seulement de lutter pour prendre le pouvoir, mais aussi pour définir et moduler son identité au sein de la société civile. Cette lutte identitaire présuppose des espaces publics indépendants des institutions gouvernementales et des partis politiques. Ces espaces publics permettent l'expression libre des mouvements sociaux et leur évitent d'être institutionnalisés.

Cette approche, qui fait écho aux théories poststructuralistes, est marquée par quelques erreurs historiques importantes. Ainsi, le mouvement féministe existe depuis la fin du XIX^e siècle, et le mouvement contre la guerre depuis le début du XX^e siècle. Et, les mouvements contemporains sont encore interpellés par des enjeux matériels et financiers, comme le révèle

en 2011 le mouvement Occupy qui critiquait les défaillances du capitalisme financier et qui a réussi à attirer l'attention des médias avec le slogan « Nous sommes les 99 % ». Parfois, d'autres mouvements sociaux prennent position contre la pauvreté, comme le mouvement féministe québécois avec la marche Du pain et des roses, ou contre le capitalisme, comme une partie du mouvement étudiant au moment de la grève étudiante de 2012, alors que plusieurs slogans anticapitalistes étaient scandés lors des manifestations.

4.3. La mobilisation des ressources et le processus politique

Cette approche a été développée en grande partie par des sociologues (voir les nombreux travaux de Mayer Zald, John McCarthy et Charles Tilly) qui étaient insatisfaits des théories avancées dans les années 1960 pour expliquer les nouvelles mobilisations d'alors, en particulier aux États-Unis. L'approche de la mobilisation des ressources s'intéresse à la rationalité stratégique de l'action collective, en s'appuyant sur le constat qu'on ne peut expliquer les mobilisations par des sentiments de frustration face à un contexte donné. Les mouvements sociaux doivent donc être étudiés comme des organisations qui sont créées et structurées pour répondre à des objectifs politiques et dont les succès ou les échecs dépendent des ressources, du mode d'organisation et des opportunités politiques disponibles. Les mouvements sociaux sont l'affaire d'une élite citoyenne – les « entrepreneurs » des « industries de mouvements sociaux » – qui défend ses intérêts ou ceux des personnes qu'elle dit représenter. Les « entrepreneurs » ont la capacité de mobiliser les ressources et de canaliser le mécontentement sous une forme institutionnalisée. Ces ressources peuvent être humaines

(des sympathisants et des militants), matérielles (de l'argent, des locaux, des moyens de communication, des véhicules, etc.), culturelles (des compétences, des répertoires tactiques d'actions), sociales (des contacts – avec des journalistes, des politiciens – et des réseaux, des alliances) et morales (la légitimité). Ces mouvements ont d'autant plus de chance de perdurer qu'ils disposent de beaucoup de ressources, y compris des organisations structurées et formelles. Cependant, un mouvement a plus de chance d'innover et de réagir rapidement s'il est moins structuré formellement.

Selon cette approche, le succès d'un mouvement est souvent évalué à l'aune des politiques publiques et des modifications apportées aux législations, c'est-à-dire en termes de réactions de l'État aux revendications des mouvements sociaux. D'ailleurs, l'approche de la mobilisation des ressources a été complétée par celle dite du « processus politique », qui évalue en quoi les « structures d'opportunité politique » favorisent ou non l'émergence et la mobilisation d'un mouvement social, et la prise en compte de ses revendications par l'État. Peter Eisinger est le premier à avoir utilisé l'expression de « structure d'opportunité politique » en 1973, reprise par Charles Tilly (1978) qui l'intègre à son modèle de « mobilisation des ressources ». Sidney Tarrow (1998) dégage quatre éléments propres à une structure d'opportunité : 1) ouverture ou fermeture des institutions politiques ; 2) stabilité ou instabilité des alignements politiques ; 3) présence ou absence d'alliés influents ; 4) élite unifiée ou divisée. Ainsi, on prendra en considération pour l'analyse le type d'État, soit fédéral (un mouvement peut revendiquer auprès de l'État fédéral, provincial ou même municipal, selon les compétences de chacun des ordres de gouvernement) ou unitaire, l'alignement du gouvernement (à droite ou à gauche, fédéraliste ou souverainiste, etc.), les partis politiques

(présence ou non de partis d'extrême droite ou d'extrême gauche, etc.), le système électoral (bipartisme, multipartisme, majoritaire ou proportionnel, possibilité ou non de tenir des référendums d'initiative populaire), le système juridique (y a-t-il ou non une charte des droits), la nature des forces policières (très répressives ou plutôt tolérantes).

Étant des acteurs collectifs rationnels, les mouvements sociaux sont perçus comme adaptant leurs tactiques et leurs stratégies en fonction de la structure d'opportunité politique, qui peut être plus ou moins ouverte ou fermée. De plus, les auteurs associés à cette approche, dont Sidney Tarrow, ont identifié des cycles de protestation, soit des périodes de turbulence sociale où plusieurs mouvements sociaux se mobilisent en même temps. Il s'agit d'événements relativement rares dans une société. Pour le Québec, on peut penser aux années 1960 et 1970, qui ont vu une confluence de mobilisations des forces nationalistes, socialistes, féministes et des mouvements « de la jeunesse ». Plus près de nous, le mouvement altermondialiste a été associé à un cycle de protestation transnational. Le phénomène des cycles procède généralement en plusieurs étapes : 1) vague initiée par des opposants traditionnels au pouvoir (p. ex. syndicats) ; 2) s'il y a des succès, les autres acteurs déduisent qu'il y a des opportunités d'accélérer et d'élargir la mobilisation ; 3) de nouveaux acteurs (éventuellement plus radicaux) entrent en scène ; 4) il y a démobilitation soit parce que a) les revendications ont été satisfaites (au moins en partie) ou b) il y a répression par l'État.

Quelques critiques ont été formulées à l'égard de cette approche de la mobilisation des ressources et du processus politique. On lui reproche d'oublier les causes systémiques et structurelles des conflits sociaux (les rapports de classe, les injustices réelles, etc.), mais aussi d'être marquée par un biais politique en faveur

de l'État et des partis officiels, les mouvements sociaux n'ayant de sens que pourvu qu'ils influencent les acteurs principaux du système politique. Or, des sociologues ont constaté que les mouvements sociaux ne devraient pas être étudiés en prenant uniquement en compte leurs rapports à l'État, et qu'il importe aussi de considérer, entre autres, les dynamiques politiques à l'intérieur d'un mouvement social, ou entre mouvements sociaux (Ancelovici et Rousseau, 2009). En cela, l'enjeu de la rationalité n'a pas été entièrement résolu : les mouvements qui orientent leurs mobilisations et leurs revendications en direction de l'État sont souvent perçus comme plus rationnels que ceux qui ne le font pas qui apparaissent anormaux et voués à l'insignifiance. Pourtant, Frances Fox Piven et Richard A. Cloward (1978) ont bien montré, dans leurs études sur les mouvements des pauvres aux États-Unis, que les « entrepreneurs » dirigeant les mouvements sociaux ne servent pas toujours les pauvres quand ils tendent à vouloir maximiser l'accumulation de ressources pour maintenir leurs organisations, ce qui les porte presque inexorablement vers des élites, y compris gouvernementales, qui peuvent leur fournir de l'aide matérielle et symbolique, mais à la condition qu'ils disciplinent leur mouvement et qu'ils renoncent à des tactiques perturbatrices. Or, ces auteurs constatent que pour des catégories marginales et exclues, comme les pauvres, la manifestation et même l'émeute sont souvent la seule ressource politique dont ils disposent pour se faire entendre. C'est le cas, par exemple, des jeunes marginaux de Montréal, identifiés comme punks et itinérants, qui se mobilisent lors de la manifestation annuelle contre la brutalité policière du 15 mars parce qu'ils sont la cible au quotidien du harcèlement des policiers (phénomène du profilage social) au centre-ville et qui ont peu de moyens de se défendre individuellement. Enfin, à trop

vouloir démontrer que les mouvements sociaux sont rationnels, l'approche de la mobilisation des ressources et du processus politique occulte l'importance des émotions pour comprendre les mobilisations, mais aussi celle du discours et des idéologies (pour le Québec, voir les travaux d'Ève Lamoureux [2009] sur l'art et la politique, dans les mouvements sociaux).

Pour résoudre certains problèmes, des sociologues (David Snow *et al.*, 1986) ont développé la théorie du « cadrage », en s'inspirant des travaux d'Erving Goffman (*Les cadres de l'expérience*). Les cadres font référence à un processus cognitif par lequel nous donnons, grâce à des typologies et des catégories, un sens à nos expériences et nos actions sociales en lien avec différentes situations. En termes militants, un cadre compte trois éléments : 1) un diagnostic sur la situation ; 2) une proposition de solution ; 3) une motivation pour l'action. Les groupes militants manœuvrent par le discours public avec leurs cadres pour mobiliser leurs troupes et leurs sympathisants selon divers processus et diverses logiques de mobilisation.

L'alignement permet, pour une organisation, d'inscrire son discours et ses revendications dans des références culturelles, nationales, officielles (histoire, héros, tradition militante) et de mobiliser des gens qui partagent son cadre d'analyse. La connexion des cadres consiste à établir des liens entre des enjeux séparés (p. ex. capitalisme et patriarcat, éducation et guerre, femmes et environnement), pour les intégrer au même cadre, souvent dans le diagnostic même (si les problèmes différents ont la même cause) ou dans la proposition de solution (plus de participation populaire, multipartisme, révolution). L'amplification du cadre consiste à faire appel à certains concepts ou valeurs chez les individus pour encourager la mobilisation, par exemple, en identifiant un enjeu plus important (la mobilisation pour la défense de la langue française

peut mener à une mobilisation pour l'indépendance du Québec ; la lutte contre l'avortement est une lutte pour la vie et pour Dieu ; la lutte des masculinistes n'est plus simplement une lutte contre les féministes, ou pour la défense des intérêts des pères séparés et divorcés, mais un combat pour « le bien des enfants ». Le recadrage consiste à abandonner un discours pour un autre, par exemple, ne plus utiliser de référence à la « lutte des classes » pour parler plutôt de lutte contre le « néolibéralisme ». Il y a aussi, dans toutes sociétés, des cadres dominants, par exemple, le cadrage en fonction des « droits et libertés », en Amérique du Nord, auxquels plusieurs mouvements sociaux peuvent faire référence pour apparaître crédibles et légitimes et pour cadrer leurs revendications (p. ex. les féministes, les homosexuels, les défenseurs des droits des animaux et des fœtus, les individus contre la grève étudiante qui revendiquent un droit individuel d'accès à leur classe, etc.).

Mais il a été reproché à cette approche de penser de manière simpliste que l'engagement et la mobilisation ne relèvent que des idées et des discours, alors que le processus est plus complexe et que des individus peuvent participer à un mouvement social même sans bien comprendre les enjeux (c'est vrai aussi pour d'autres activités sociales : une personne peut accepter un travail salarié, même si elle ne comprend pas bien le capitalisme). À noter que l'approche du cadrage rejoint parfois, quoique dans une perspective quelque peu différente, les problématiques soulevées par l'approche des « nouveaux mouvements sociaux », ou les travaux d'autres auteurs, comme Ernesto Laclau et Chantal Mouffe (2009), pour qui la lutte pour l'hégémonie politique porte principalement sur les concepts et leurs définitions, dont des termes tels que « démocratie », « liberté », « égalité », « justice », « peuple », « nation », « femme », etc.

4.4. La philosophie politique

Même si ce travail est rarement reconnu par la littérature sociologique sur les mouvements sociaux, la philosophie politique s'intéresse elle aussi à la signification des mouvements sociaux et à leurs actions et mobilisations. Plutôt que de chercher à expliquer les effets des structures et des organisations en termes sociologiques, les philosophes se questionnent surtout en termes d'enjeux moraux (obligations morales) et de principes normatifs (la démocratie, la justice, etc.). Quelques auteurs (Albert Camus, 1985 ; Daniel Bensaïd, 2001 ; Françoise Proust, 1997) qui adoptent une approche plutôt philosophique présentent la rébellion et la résistance face aux autorités comme une posture existentielle : « Je résiste, donc je suis » (Bensaïd, 2001, p. 31). Aux États-Unis, le philosophe Michael Walzer (1967) parle même d'une « obligation de désobéir », constatant que la désobéissance à l'égard de l'État s'explique souvent par un sentiment d'obligation envers une association secondaire à laquelle nous appartenons (congrégations religieuses, syndicats, catégories sociales – femmes, étudiantes et étudiants, etc.). À l'inverse, le membre qui obéit à l'État et se ligue contre sa communauté apparaît au mieux comme un collaborateur, au pire comme un traître.

La philosophie politique a également intégré les mouvements sociaux dans ses réflexions sur les politiques de la reconnaissance et la question de l'identité (individuelle et collective). Axel Honneth (2000) et Estelle Ferrarese (2009) rappellent que si les sciences sociales ont plutôt parlé d'intérêts matériels et de moyens d'existence, les mouvements sociaux seraient fondés en fait sur trois expériences, à savoir l'amour (de soi, des autres), le droit et la solidarité. Les luttes sociales sont donc des actions collectives qui tirent leur énergie des expériences individuelles de mépris et qui sont interprétées comme des

expériences que partagent tous les membres d'un groupe méprisé. Cette approche peut permettre d'éclairer, dans le cadre du Canada et du Québec, les mobilisations des Autochtones, des femmes ou encore du mouvement souverainiste. La politologue féministe Nancy Fraser (2011) reproche au modèle identitaire d'oublier les liens entre les revendications identitaires et les enjeux économiques. Elle rappelle que les luttes sociales portent souvent sur des enjeux de statut, puisque la reconnaissance identitaire détermine les statuts, qui à leur tour donnent accès aux institutions et aux ressources. On peut donc lier la dimension de la reconnaissance et la dimension de la redistribution.

Plusieurs philosophes discutent aussi des mouvements sociaux en rapport avec les théories de la démocratie, considérant parfois que les mobilisations sociales sont le résultat de conflits au sujet de définitions distinctes de la démocratie. En ce sens, il a été possible d'expliquer la longue grève étudiante de 2012, au Québec, comme un débat entre conceptions contradictoires de la démocratie⁴. La philosophie politique du Parti libéral du Québec (PLQ) associait la démocratie au respect de l'élite élue et représentative, à celui de la loi et de l'ordre ainsi qu'au droit individuel, alors que toute désobéissance civile était identifiée négativement comme de la « violence » illégitime. Du côté du mouvement étudiant, notamment pour l'Association pour une solidarité syndicale étudiante (ASSÉ), il s'agissait d'incarner par la pratique une conception participative de la démocratie, voire directe par les assemblées étudiantes et, en marge de la grève, par les assemblées populaires autonomes de quartier (APAQ), en plus de rappeler que la désobéissance civile collective peut être légitime

contre un gouvernement si ses politiques et ses décisions contreviennent à des principes fondamentaux, comme ceux de justice, de liberté et d'égalité. Désobéir à une injustice ou face à un gouvernement injuste peut donc être nécessaire pour rétablir la justice⁵.

Certains philosophes politiques, comme Cornelius Castoriadis, considèrent même que l'État est en fait incompatible avec la démocratie (gouvernement du peuple par le peuple) et que la démocratie « représentative » est en fait un mensonge. La démocratie est donc nécessairement associée aux mouvements sociaux, soit à leurs mobilisations, à leurs manifestations et à leurs assemblées délibératives. C'est lorsqu'il se mobilise sous forme de mouvement social que le peuple s'institue réellement comme un sujet politique. Il y aurait donc un lien politique entre le *demos* (ou le peuple assemblé pour délibérer) et la plèbe (soit la foule qui manifeste). Le politologue Martin Breugh (2007) évoque l'« expérience plébéienne » pour discuter de la pratique de l'émeute et de l'insurrection, qui représentent une « brèche » dans l'ordre social constitué par des dominants et des dominés, l'action plébéienne étant l'expression d'un refus (momentané ou de longue durée) de la domination et des inégalités.

À noter d'ailleurs que la philosophie politique semble mieux équipée que la sociologie politique pour réfléchir au recours à la force par les mouvements sociaux, car l'approche sociologique est incapable de déterminer ou de prédire si la « violence » d'un mouvement social est « efficace » (les spécialistes des médias s'entendent pour dire que le recours à la force par des mouvements sociaux est garant d'une grande visibilité médiatique à connotation négative,

4. Voir à ce sujet les dossiers spéciaux dans la revue *Argument*, vol. 15, n° 2, 2013, et dans la revue *Theory and Event*, vol. 15, n° 3, 2012.

5. Voir le philosophe John Rawls (1999, p. 319-343) ou l'historien Howard Zinn (2010).

alors que la non-violence réduit la probabilité d'être mentionné dans les médias). Même si cela semble *a priori* contradictoire, le recours à la force n'est pas nécessairement incompatible avec la démocratie dite « représentative ». En effet, les actions de perturbation des mouvements sociaux peuvent forcer les élites à : 1) lancer un débat ou une délibération sur un sujet jusque-là ignoré ; 2) forcer l'intégration de nouvelles voix dans un débat ou une délibération ; 3) imposer la prise en compte de nouvelles informations ou de nouvelles idées dans le débat ou la délibération ; 4) contraindre les élites à cesser de discuter et à passer à l'action ; 5) bloquer une décision considérée comme injuste et relancer un débat à son sujet (Dupuis-Déri, 2012b, 2012c).

Une chose est certaine, et contrairement au sens commun et au discours des élites politiques et médiatiques, la « violence » est très régulièrement utilisée par les mouvements sociaux ; les plus importants ont tous eux recours à la force à un moment ou un autre de leur histoire (y compris le mouvement des suffragettes, avec en Grande-Bretagne au début du ^{xx}e siècle plusieurs émeutes, des dizaines d'actions de vandalisme, des centaines d'incendies et d'attentats à la bombe). La philosophie politique offre des outils conceptuels pour évaluer la légitimité de l'option de la « violence » ou de la « non-violence ». La question peut être discutée selon une approche de la vertu, soit en affirmant qu'il est plus vertueux d'être non violent, ou au contraire qu'un vrai militant n'a pas peur d'un peu d'action. L'approche déontologique consiste à identifier des règles et des normes strictes et l'acte est juste s'il concorde à ce cadre (c'est généralement le choix des adeptes de la non-violence). L'approche conséquentialiste consiste à évaluer les effets de la non-violence et de la violence, mais il faut alors s'entendre sur les conséquences, à court, moyen et long termes, sur les élites politiques, les médias, les autres

éléments du mouvement social et les forces policières. Enfin, l'approche politique consiste à déterminer qui a l'autorité de décider dans un mouvement de la meilleure tactique à utiliser, mais aussi de la définition de ce qui est efficace (d'où le débat au sujet du « respect de la diversité des tactiques » à l'ASSÉ, concept développé à Montréal en 2000 par la Convergence des luttes anticapitalistes – CLAC). Même si au Québec, la société et les mouvements sociaux sont en général très sensibles à la question de la « violence », les mouvements sociaux se limitent à une violence symbolique et de très faible amplitude (quelques vitrines cassées, par exemple ; les cas d'attentats à la bombe sont très rares). Même si la « non-violence » semble aller de soi, quelques théoriciens considèrent qu'elle doit aussi être justifiée philosophiquement et politiquement. Par exemple, le théoricien et militant autochtone Ward Churchill (2007) parle d'une « pathologie du pacifisme », qui consiste pour les adeptes de la non-violence de se convaincre qu'une vigile à la chandelle, par exemple, est une action efficace pour stopper une guerre.

POINTS CLÉS

- > L'approche de psychologie collective considère que les mouvements sociaux apparaissent lorsqu'une société est en crise et que les individus s'y sentent mal intégrés.
- > L'approche des nouveaux mouvements sociaux considère que la civilisation post-matérialiste détermine l'apparition de nouvelles forces (féministes, homosexuelles, écologistes) qui se préoccupent surtout d'enjeux symboliques et identitaires, et rejette la politique conventionnelle (élections et représentation, partis politiques).
- > L'approche de la mobilisation des ressources considère les mouvements sociaux comme

des forces qui sont gérées de manière à maximiser les ressources (militantes, financières, etc.) disponibles pour maximiser les chances d'influer sur l'État et ses politiques publiques.

- > L'approche de la philosophie politique considère que les mouvements sociaux incarnent des valeurs et des principes (liberté, égalité, démocratie, etc.) au nom desquels les individus s'engagent dans des luttes collectives, parfois par le recours à la force (p. ex. les émeutes).
-

CONCLUSION

D'autres phénomènes sont associés aux mouvements sociaux. Les contre-mouvements sont ainsi des mouvements sociaux qui se forment en réaction à un mouvement social initial. Au Canada, on peut penser au mouvement antichoix, qui s'oppose à la revendication des féministes au droit des femmes à disposer de leur corps, mais aussi au « masculinisme » qui, semblant défendre les intérêts des pères séparés et divorcés et des enfants, cible les féministes et leurs organisations (menaces de mort, intimidation, perturbation d'événements féministes, harcèlement administratif, etc.) (Blais, 2012). Les rapports entre alliés ne sont pas toujours simples dans les mouvements sociaux. La sociologue Judith Taylor (2007), de l'Université de Toronto, a ainsi développé le concept de « tirs amis » pour désigner les effets négatifs sur le mouvement féministe d'hommes d'autres mouvements (syndicalisme, nationalisme, etc.) qui se disent bien intentionnés face aux féministes, mais nuisent en fait à leur mobilisation en parlant à leur place, en remettant en cause leurs priorités, en récupérant leurs luttes au profit de leur cause ou encore en harcelant et agressant des femmes.

La répression policière est aussi un phénomène complexe. Dans les grandes villes du Canada (Montréal, Toronto, Vancouver), environ 15 % des manifestations sont la cible des forces policières (arrestations, brutalité). Quelques événements malheureux ont marqué l'actualité : environ 1 200 arrestations à Toronto lors du Sommet du G20 (mais 96 % des accusations abandonnées), plus de 3 500 arrestations pendant la grève étudiante de 2012 (Dupuis-Déri, 2013a), et plus de 1 500 à Montréal seulement, en 2013. Au Québec, la police pratique le « profilage politique » et cible surtout le mouvement étudiant et le mouvement anticapitaliste (« anarchiste »). Or, les études révèlent que c'est avant tout l'identité politique et non ce que font les manifestantes et manifestants qui engendre la répression policière (Dupuis-Déri, 2013b) : c'est parce que les policiers méprisent les étudiantes et les étudiants et les anticapitalistes qu'ils les répriment. D'autres mouvements qui organisent des actions de perturbation illégales ne subissent aucune répression, ou très exceptionnellement. C'est le cas, par exemple, des syndicats (Hall et De Lint, 2003), que la police perçoit comme des mouvements raisonnables et légitimes.

Souvent, les détracteurs ou les critiques bien intentionnés d'un mouvement social déplorent qu'il ne parle pas d'une seule voix, n'ait pas une revendication unique clairement exprimée et n'ait pas recours à une seule forme d'action collective, si possible légale et pacifique. Or, par définition, un mouvement social est hétérogène, c'est-à-dire qu'il n'a pas un seul chef ni un seul centre de direction, même si des personnalités publiques ou des organisations peuvent prétendre parler au nom de tout un mouvement social et définir pour l'ensemble son identité, sa cause, ses revendications, ses stratégies et ses tactiques. Dans les faits, un mouvement social est nécessairement ouvert (sans critères ni procédures d'inclusion et d'exclusion formelle),

segmenté (composé de plusieurs organisations, groupes et tendances) et décentralisé (organisé en réseaux, même si certaines organisations du mouvement peuvent être centralisées et hiérarchisées). De plus, un mouvement social est en lui-même un espace de luttes politiques et sociales, mais aussi un lieu où se réarticulent les

rapports sociaux et les divisions sociales entre les sexes, les « races » et les classes. En cela, l'étude des mouvements sociaux relève bel et bien de la science politique, mais elle nous encourage également à penser autrement la et le politique qu'en rapport simple avec la politique « officielle » et l'instauration de politiques publiques.

QUESTIONS

1. Qu'est-ce qu'un mouvement social ?
2. Votre association étudiante constitue-t-elle en elle-même un mouvement social ? Pourquoi ?
3. Les mouvements sociaux sont-ils tous de « gauche » ?
4. Quelles sont les diverses thèses expliquant qu'un individu s'engage dans un mouvement social ?
5. Quelle est la différence entre des théories et des approches explicatives des mouvements sociaux ?
6. Peut-on penser qu'une approche marxiste est encore pertinente, aujourd'hui, pour comprendre les mobilisations de certains mouvements sociaux ?
7. En quoi l'étude des mouvements sociaux relève-t-elle de la science politique ?
8. La représentation des mouvements sociaux que proposent les médias au Québec correspond-elle, selon vous, à la réalité sociopolitique ?
9. Identifiez dans l'actualité la mobilisation d'un mouvement social. Quelle approche, selon vous, explique le mieux cet événement ?
10. A-t-on raison de prétendre que le recours à la « violence » nuit nécessairement à un mouvement social ?

LECTURES SUGGÉRÉES

Ancelovici, M. et F. Dupuis-Déri (dir.) (2014). *Un Printemps rouge et noir. Regards croisés sur la grève étudiante de 2012*, Montréal, Écosociété.

Blais, M. et F. Dupuis-Déri (dir.) (2008). *Le mouvement masculiniste au Québec : l'antiféminisme démasqué*, Montréal, Remue-ménage.

- Denis, S. (2005). *L'action politique des mouvements sociaux d'aujourd'hui : le déclin du politique comme processus de politisation ?*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Dupuis-Déri, F. (dir.) (2008). *Québec en mouvements. Idées et pratiques militantes contemporaines*, Montréal, Lux Éditeur.
- Dupuis-Déri, F. (2009). *L'altermondialisme*, Montréal, Boréal.
- Fillieule, O., L. Mathieu et C. Péchu (dir.) (2009). *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Paris, Presses de Science Po.
- Guay, L., P. Hamel, D. Masson et J.-G. Vaillancourt (dir.) (2005). *Mouvements sociaux et changements institutionnels. L'action collective à l'ère de la mondialisation*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Mathieu, L. (2004). *Comment lutter ? Sociologie et mouvements sociaux*, Paris, Textuel.
- Staggenborg, S. (2012). *Social Movements*, 2^e éd., Oxford, Oxford University Press.
- Sommier, I. (2003). *Le renouveau des mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation*, Paris, Champs-Flammarion.

Pour des articles de fond au sujet des mouvements sociaux et de leurs mobilisations au Québec, voir les revues *À Babord !*, *Nouveaux cahiers du socialisme* et *Possibles*.

GLOSSAIRE

ALTERMONDIALISME : Mouvement transnational qui apparaît au milieu des années 1990, en réaction à l'idéologie néolibérale et aux projets de grandes zones de libre-échange du capital.

ANALYSE QUALITATIVE : Analyse qui essaie de comprendre de l'étude des représentations et de l'observation des pratiques, l'origine historique, le fonctionnement d'une organisation ou d'une pratique collective et la signification d'un phénomène, comme la démocratie directe dans les assemblées générales du mouvement étudiant ou l'influence que le féminisme y exerce, ou encore le recours à la tactique anarchiste du Black Bloc (Dupuis-Déri, 2007) dans des manifestations de rue.

ANALYSE QUANTITATIVE : Analyse qui se fonde sur des données chiffrées et sur des manœuvres mathématiques et statistiques pour dégager des variables qui permettraient d'expliquer et même de prédire des

phénomènes (qui participe à des manifestations de rue ?, qui adhère à une organisation non gouvernementale ?, qui vote ou ne vote pas ?, etc.).

DARWINISME VULGAIRE : Compréhension limitée (et en accord avec l'idéologie libérale) de la théorie de l'évolution qui la réduit à une apologie de la lutte permanente de tous contre tous pour le pouvoir et les ressources, alors que l'entraide est également un facteur de l'évolution des plus importants, ce que Charles Darwin lui-même avait reconnu.

OBSERVATION PARTICIPANTE : Méthode de recherche qui consiste à s'insérer dans un mouvement social (dans un comité, par exemple, ou en participant aux actions collectives) pour l'observer de l'intérieur et mieux le comprendre en y participant.

SOCIALISATION : Processus par lequel nous intégrons des normes et des attitudes.

BIBLIOGRAPHIE

- Ancelovici, M. (2012). « Le mouvement Occupy et la question des inégalités : Ce que le slogan “Nous sommes les 99 %” dit et ne dit pas », dans F. Dupuis-Déri (dir.), *Par-dessus le marché ! Réflexions critiques sur le capitalisme*, Montréal, Écosociété, p. 15-48.
- Ancelovici, M. et S. Rousseau (dir.) (2009). « Les mouvements sociaux au-delà de l'État », dossier spécial, *Sociologie et sociétés*, vol. XLI, n° 2.
- Ancelovici, M. (à paraître). « Occupy Montreal and the politics of horizontalism », dans M. Ancelovici, P. Dufour et H. Nez (dir.), *Street Politics in the Age of Austerity: From the Indignados to Occupy*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Angermüller, J. (2007). « Qu'est-ce que le poststructuralisme français ? À propos de la notion de discours d'un pays à l'autre », *Langue et société*, vol. 2, n° 120, p. 17-34.
- Beauchemin, J. (2004). *La société des identités. Éthique et politique dans le monde contemporain*, Outremont, Athéna.
- Beauvois, J.-L. (1994). *Traité de la servitude libérale. Analyse de la soumission*, Paris, Dunod.
- Bensaïd, D. (2001). *Résistances. Essai de taupologie générale*, Paris, Fayard.
- Blais, M. (2009). « J'haïs les féministes » : Le 6 décembre 1989 et ses suites, Montréal, Remue-ménage.
- Blais, M. (2012). « Y a-t-il un “cycle de la violence antiféministe” ? Les effets de l'antiféminisme selon les féministes québécoises », *Recherches féministes/Cahiers du genre*, vol. 25, n° 1, p. 127-149.
- Breaugh, M. (2007). *L'expérience plébéienne : une histoire discontinuée de la liberté politique*, Paris, Payot.
- Camus, A. (1985). *L'homme révolté*, Paris, Gallimard.
- Churchill, W. (2007). *Pacifism as Pathology: Reflections on the Role of Armed Struggle in North America*, Oakland et Edimbourg, AK Press.
- Clancy, P. (2009). « Business interest and civil society in Canada », dans M. Smith (dir.), *Group Politics and Social Movements in Canada*, Toronto, Toronto University Press, p. 35-60.
- De La Boétie, É. (1993). *Discours de la servitude volontaire*, Paris, GF-Flammarion.
- Delisle-L'Heureux, N. et R. Sarasin (2013). « La fourmilière antiautoritaire », dans R. Bellemare-Caron, É. Breton, M.-A. Cyr, F. Dupuis-Déri et A. Kruzynski (dir.), *Nous sommes ingouvernables. Les anarchistes au Québec aujourd'hui*, Montréal, Lux Éditeur, p. 63-75.
- Delphy, C. (1998). « L'ennemi principal », dans C. Delphy, *L'ennemi principal – I : Économie politique du patriarcat*, Paris, Syllepse, p. 31-56.
- Directeur de santé publique (2011). *Les inégalités sociales de santé à Montréal : Le chemin parcouru – Rapport du directeur de santé publique 2011*, Montréal, Agence de la santé et des services sociaux de Montréal.
- Drouilly, P. et A.-G. Gagnon (2004). « Tout ça, pour ça : La stratégie de l'autruche – Fusions-défusions », *Le Devoir*, 2 juillet.
- Dunezat, X. et E. Galerland (2010). « Un regard sur le monde social », dans X. Dunezat, J. Heinen, H. Hirata et R. Pfefferkorn (dir.), *Travail et rapports sociaux de sexe. Rencontre autour de Danièle Kergoat*, Paris, L'Harmattan, p. 23-33.
- Dupuis-Déri, F. (2007). *Les Black Blocs*, 3^e éd., Montréal, Lux Éditeur.
- Dupuis-Déri, F. (2012a). « Contestation internationale contre élites mondiales : l'action directe et la politique délibérative sont-elles conciliables ? », *Ateliers de l'éthique / The Ethics Forum*, vol. 7, n° 1, p. 50-75.
- Dupuis-Déri, F. (2012b). « “L'argument de la vitrine cassée est le meilleur du monde moderne” : reconsidérer les rapports entre l'action directe et la politique délibérative », *Ateliers de l'éthique / The Ethics Forum*, vol. 7, n° 1, p. 127-140.
- Dupuis-Déri, F. (2013a). « Broyer du noir : la répression policière de la “déviante politique” au Québec », dans F. Dupuis-Déri (dir.), *À qui la rue ? Répression policière et mouvements sociaux*, Montréal, Écosociété, p. 122-158.

- Dupuis-Déri, F. (2013b). « Printemps érable ou Printemps de la matraque : profilage politique et répression sélective pendant la grève étudiante de 2012 », dans F. Dupuis-Déri (dir.), *À qui la rue ? Répression policière et mouvements sociaux*, Montréal, Écosociété, p. 198-241.
- Ferrarese, E. (2009). « Qu'est-ce qu'une lutte pour la reconnaissance ? Réflexion sur l'antagonisme dans les théories contemporaines de la reconnaissance », *Politique et Sociétés*, vol. 28, n° 3, p. 101-116.
- Fraser, N. (2011a). *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, Paris, La Découverte.
- Fraser, N. (2011b). « Repenser la sphère publique : Une contribution à la critique de la démocratie telle qu'elle existe réellement », *Hermès*, vol. 31, p. 125-156.
- Freitag, M. (2002). *L'oubli de la société. Pour une théorie critique de la postmodernité*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Galerand, E. (2012). « Mouvements féministes et articulation des rapports sociaux – Entretien avec Elsa Galerand, sociologue », Institut de recherche, d'étude et de formation sur le syndicalisme et les mouvements sociaux (IRESMO), <<http://iressmo.jimdo.com/2012/06/14/mouvements-feministes-et-articulation-des-rapports-sociaux/>>.
- Gurney, J.N. et K.J. Tierney (1982). « Relative deprivation and social movements : A critical look at twenty years of theory and research », *Sociological Quarterly*, vol. 23, n° 1, p. 33-47.
- Guillaumin, C. (1992). *Sexe, race et pratique du pouvoir*, Paris, Côté-femmes.
- Gurr, T. (1970). *Why Men Rebel?*, Princeton, Princeton University Press.
- Habermas, J. (1981). « New social movements », *Telos*, n° 49, p. 33-37.
- Hall, A. et W. De Lint (2003). « Policing labour in Canada », *Policing and Society*, vol. 13, n° 3, p. 219-234.
- Hamel, P., M. Lesage et L. Maheu (1983). « Nouveaux mouvements sociaux et action collective », *Revue internationale d'action communautaire*, vol. 10, n° 50, p. 31-39.
- Honneth, A. (2000). *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Cerf.
- Jenkins, J.C. (1981). « Sociopolitical movements », dans S.L. Long (dir.), *Handbook of Political Behavior*, New York, Plenum, p. 81-154.
- Killian, L. (1994). « Are social movements irrational or are they collective behavior? », dans R.R. Dynes et K.J. Tierney (dir.), *Disasters, Collective Behavior, and Social Organisation*, Newark, University of Delaware Press, p. 273-280.
- Laclau, E. et C. Mouffe (2009). *Hégémonie et stratégie socialiste. Vers une politique démocratique radicale*, Paris, Solitaires intempestifs.
- Lamoureux, E. (2009). *Art et politique. Nouvelles formes d'engagement artistique au Québec*, Montréal, Écosociété.
- Lang, K. et G. Lang (1961). *Collective Dynamics*, New York, Thomas Y. Crowell.
- Lukes, S. (1974). *Power: A Radical View*, Londres, Macmillan.
- Mansbridge, J. et N. Braine (2001). « Social movements and oppositional consciousness », dans J. Mansbridge et A. Morris (dir.), *Oppositional Consciousness: The Subjective Roots of Social Protest*, Chicago, University of Chicago Press, p. 20-37.
- Mathieu, N.-C. (1991). « Quand céder n'est pas consentir », dans N.C. Mathieu, *L'anatomie politique : Catégorisations et idéologies du sexe*, Paris, Côté-femmes, p. 131-227.
- Melucci, A. (1983). « Mouvements sociaux, mouvements postpolitiques », *Revue internationale d'action communautaire*, vol. 10, n° 50, p. 13-30.
- Negt, O. (2007). *L'espace public oppositionnel*, Paris, Payot.
- Offe, C. (1994). « Les nouveaux mouvements sociaux : un défi aux limites de la politique institutionnelle », *Futur antérieur*, vol. 22, n° 2, p. 1-16.
- Olson, M. (1978). *Logique de l'action collective*, Paris, Presses universitaires de France.
- Pépin, M. et P. Vadeboncoeur (1970). *Le Deuxième front : Pour une société bâtie pour l'homme*, Montréal, Confédération des syndicats nationaux – CSN.
- Petitclerc, M. (2007). *Nous protégeons l'infortune : Les origines populaires de l'économie sociale au Québec*, Montréal, VLB éditeur.
- Petitclerc, M. et M. Robert (2013). « Loi spéciale dans la construction – La désinvolture du gouvernement quant au droit de grève », *Le Devoir*, 5 juillet.

- Piotte, J.-M. (2008). « Les syndicats : Le dos au mur », dans F. Dupuis-Déri (dir.), *Québec en mouvements : Idées et pratiques militantes contemporaines*, Montréal, Lux Éditeur, p. 97-110.
- Piven, F.F. et R.A. Cloward (1978). *Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail*, New York, Vintage Book.
- Proust, F. (1997). *De la résistance*, Paris, Cerf.
- Rawls, J. (1998). *A Theory of Justice*, nouvelle édition, Cambridge, Belknap Press).
- Scott, J. (2008). *La domination et les arts de la résistance : Fragments du discours subalterne*, Paris, Éditions Amsterdam.
- Snow, D., E. Burke Rochford Jr., S.K. Worden et R.D. Benford (1986). « Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation », *American Sociological Review*, vol. 51, n° 4, p. 464-481.
- Stolle, D., A. Harell, E.F. Pedersen et P. Dufour (2013). « Maple spring up close : The role of self-interest and socio-economic resources for youth protest », Conférence présentée au Congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, 4-6 juin, Victoria, Université de Victoria.
- Tarrow, S. (1998). *Power in Movement : Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Taylor, J. (2007). « Les tactiques féministes confrontées aux "tirs amis" dans le mouvement des femmes en Irlande », *Politix*, vol. 2, n° 78, p. 65-86.
- Tilly, C. (1978). *From Mobilization to Revolution*, Reading, Addison-Wesley.
- Walzer, M. (1967) « The obligation to disobey », *Ethics*, vol. 77, n° 3, p. 163-175.
- Warren, J.-P. (2013). « Liberté, gratuité, révolution : Les facteurs scolaires de la révolte étudiante », *Argument*, vol. 15, n° 2, p. 28-38.
- Wievorka, M. et F. Dubet (1984). *Le mouvement ouvrier*, Paris, Fayard.
- Zinn, H. (2010). *Désobéissance civile et démocratie : Sur la justice et la guerre*, Marseille, Agone.

CHAPITRE 18

LE NATIONALISME QUÉBÉCOIS DANS UNE PERSPECTIVE COMPARÉE¹

Alain Dieckhoff

La force d'attraction du **nationalisme**² tient au postulat simple, mais profondément révolutionnaire, sur lequel il se fonde : chaque **nation** doit pouvoir bénéficier d'un développement politique autonome, ce qui justifie ultimement sa volonté de se doter d'un État qui lui soit propre. Ce **principe des nationalités**, devenu par la suite droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, a eu, depuis le XIX^e siècle, de profondes répercussions sur l'ordre international. À la **légitimité** dynastique « verticale », profondément conservatrice, il a substitué une légitimité nationale « horizontale », qui exige de regrouper au sein d'un même territoire les populations apparten-

nant à la même nation. Mais, pour reprendre la question formulée par Ernest Renan dans sa fameuse conférence à la Sorbonne en 1882, *Qu'est-ce qu'une nation ?* (1997), aucune réponse pleinement satisfaisante n'a jamais pu être apportée à cette interrogation faussement simple, et ce, en dépit de la somme considérable de travaux qui lui ont été consacrés. Si, en effet, il est possible d'isoler des « marqueurs de spécificité » (langue, religion, passé commun, lien politique...), ces éléments ne permettent pas de définir *a priori*, objectivement, les nations, donc de déterminer les peuples qui pourraient réclamer l'**autodétermination nationale**. Dès lors, puisque le principe d'autodétermination est de nature générale, il peut être revendiqué en théorie par tous les groupes humains qui se mobilisent sur une base nationale. En ce sens, comme l'anthropologue britannique Ernest Gellner l'avait noté, « il n'est possible de définir les nations qu'en fonction de la période

.....

1. Ce chapitre est basé en partie sur des développements contenus dans le chapitre quatre de mon livre : *La nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*, Paris, Flammarion, 2012, coll. « Champs ».

2. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

nationaliste », ce qui signifie qu'ultimement « c'est le nationalisme qui crée les nations et non pas le contraire » (1983, p. 86).

Un rapide tour d'horizon atteste que le **droit à l'autodétermination** a connu depuis deux siècles une application de plus en plus large. Les premiers à bénéficier de cette émancipation, souvent à l'issue d'une guerre de libération victorieuse, furent les « nations historiques », c'est-à-dire celles qui pouvaient se prévaloir d'une institutionnalisation politique suffisante, même lointaine (Grèce, Serbie, Italie...). La première moitié du XIX^e siècle vit aussi, avec l'accession à l'indépendance des États d'Amérique latine au sein des empires coloniaux espagnol et portugais, les prodromes de la **décolonisation** qui allait connaître un essor prodigieux après la Seconde Guerre mondiale.

Mais, avant cela, c'est sur le continent européen qu'en vertu du principe des nationalités, mis en avant par le président américain Woodrow Wilson, qu'outre d'autres nations historiques (Pologne, pays tchèques...), des peuples qui n'avaient jamais disposé d'entités politiques propres (Estoniens, Lettons...) purent se doter d'un État. Cette nouvelle extension du **principe d'autodétermination**, après la Première Guerre mondiale, attestait que l'idéalisme wilsonien ne pouvait pas être réservé *a priori* à certains peuples même si les vainqueurs (France, Grande-Bretagne...) des puissances centrales (Allemagne et Autriche-Hongrie) considéraient qu'il n'avait pas été conçu pour s'appliquer à l'Asie et à l'Afrique, ni, en Europe, aux « nations périphériques » (Catalans, Écossais...) qui avaient été intégrées, souvent depuis des siècles, dans de puissants États. Comme le principe des nationalités renfermait un axiome général, il était néanmoins par définition universalisable. Les peuples asservis d'Afrique et d'Asie s'emparèrent tout naturellement de cette grammaire émancipatrice après la Seconde Guerre mondiale et la retournèrent contre les

puissances coloniales afin de mener à bien leur combat pour l'indépendance, contribuant ainsi à la diffusion de la figure de l'**État-nation** à l'échelle de la planète.

Dernièrement, dans les années 1990, la dissolution de trois **États fédéraux** (Union soviétique, Tchécoslovaquie, Yougoslavie) a conduit à une nouvelle extension du droit à l'autodétermination avec la création de 22 nouveaux États (Dieckhoff, 2012a). Des circonstances exceptionnelles, au premier chef l'effondrement de l'État central, peuvent donc justifier qu'un État jusqu'alors reconnu par la communauté internationale soit divisé sur la base de démarcations administratives préexistantes, permettant ainsi aux promoteurs des « **nationalismes de dissociation** » de faire en sorte que le groupe national dont ils se réclament quitte l'État dans lequel il était jusqu'alors inclus (Slovaques, Croates, Ukrainiens...). Cette règle des circonstances exceptionnelles a été invoquée par la suite à deux reprises par la communauté internationale : de façon consensuelle, pour mettre fin à un conflit de plus de vingt ans au Soudan (accession du Sud-Soudan à l'indépendance en juillet 2011) ; de façon beaucoup moins consensuelle, pour solder les guerres de l'ex-Yougoslavie (déclaration d'indépendance du Kosovo en février 2008).

La multiplication des États et, dans la foulée, la production de frontières internationales ne donnent toutefois qu'une image parcellaire de dynamiques nationalistes beaucoup plus larges qui s'expriment dans bien des coins du globe (Tibet, régions kurdes d'Irak et de Turquie, Casamance sénégalaise...), y compris en Occident. Ne voit-on pas, après les Catalans et les Flamands dont les prétentions nationales sont déjà fort anciennes, les « Lombards » s'agiter dans le Nord de l'Italie, au moment même où le Parti national écossais, qui réclame l'indépendance de l'Écosse, obtient la majorité absolue

au parlement à Édimbourg ? Le Québec se range bien entendu dans la constellation des « nationalismes de disjonction », comme ceux qui se sont développés en Europe, dans des États libéraux et démocratiques. Ces nationalismes sont typiques des « **petites nations** » ou des « **nations sans État**³ » qui, à l'intérieur d'un ensemble étatique donné, fonctionnent comme une société distincte. Il se révèle donc pertinent d'examiner le cas québécois à la lumière de cas européens similaires pour tenter de saisir les logiques de convergence, comme de divergence, à l'œuvre.

1. UNE SOCIÉTÉ COMPLÈTE

Un trait sociologique majeur unit Québec, Catalogne, Pays basque, Écosse et Flandre, et explique la persistance du nationalisme : ces pays sont des **sociétés globales**⁴. Qu'est-ce à dire ? Que ces sociétés sont dotées d'une structure sociale complète, d'institutions propres, d'un territoire spécifique et d'une culture

particulière. Parce que de telles sociétés ont une forte densité, leurs membres se situent davantage par rapport à elles que par rapport au cadre étatique général, à savoir le Canada, l'Espagne, la Grande-Bretagne ou la Belgique. Pour beaucoup de citoyens, la société globale devient même le point de référence prioritaire, voire exclusif.

Dans ce contexte, le nationalisme conservera nécessairement une masse critique au moins constante. Il peut bien entendu connaître des variations. À des périodes de reflux relatif succèdent des phases d'expansion qui peuvent s'achever par la rupture de la société globale avec l'État dans lequel elle a été incluse et par la constitution d'un État spécifique. Si une pareille perspective n'a rien d'inéluctable, il est, à l'inverse, douteux que le nationalisme puisse perdre à jamais tout pouvoir d'attraction. Dans une société globale, le nationalisme ne descendra pas en dessous d'un certain seuil, il restera toujours une force politique avec laquelle il faudra compter.

Reprenons les caractéristiques principales de ce type de sociétés. D'abord, leur complétude sociale. Parce qu'elle recouvre tout l'éventail des couches sociales (agriculteurs, ouvriers, employés, commerçants...), une société globale constitue un ensemble largement autonome. L'existence d'une forte différenciation sociale interne en fait une collectivité complète. Cela n'implique nullement qu'il n'y ait pas de lignes de clivage horizontales (entre, par exemple, possédants et cols bleus), mais celles-ci sont contenues pour l'essentiel à l'intérieur de la société globale. De plus, elles sont secondaires par rapport à la coupure verticale entre cette société globale et les ensembles sociaux voisins.

Second élément déterminant : une telle société est liée à une culture particulière, suffisamment riche et diversifiée, qui lui confère une forte spécificité. Et il ne s'agit pas là d'une culture diffuse, résiduelle, « faible », mais bien d'une

3. Pour une discussion approfondie de ces notions, voir Linda Cardinal et Martin Papillon (2011). Aucune de ces deux notions n'est pleinement satisfaisante. « Petite nation » fait intervenir un critère de taille essentiellement démographique, mais sur la mesure duquel il est difficile de s'entendre. Le terme a aussi l'inconvénient de gommer la différence, essentielle, entre les petites nations dépourvues d'État et celles qui en sont dotées (Luxembourg, Estonie, Lettonie...). L'expression « nation sans État » ne va pas non plus sans problème. D'abord parce que ces nations sont bien incluses dans un État, mais dans un État que de nombreux membres de ces nations ne tiennent pas pour leur (Espagne, Canada, Belgique, Grande-Bretagne). Ensuite parce que ces nations disposent d'un appareil institutionnel, parfois fort abouti (un État régional), qui leur donne de véritables moyens d'action. Toutefois, même si nous utiliserons aussi l'expression « petites nations », le terme « nation sans État » a notre faveur, car il met l'accent sur ce qui manque à ces nations, et ce à quoi les acteurs nationalistes aspirent : un État qui leur soit propre et indépendant.

4. Je reprends ici le terme de « société globale » à Simon Langlois (1991) qui l'a utilisé pour caractériser les rapports entre le Québec et le Canada.

culture sociétale, «c'est-à-dire d'une culture qui offre à ses membres des modes de vie, porteurs de sens, qui modulent l'ensemble des activités humaines, au niveau de la société, de l'éducation, de la religion, des loisirs et de la vie économique, dans les sphères publique et privée» (Kymlicka, 2001, p. 115). Cette culture englobante bénéficie pour sa transmission de canaux relativement nombreux et structurés (écoles, médias, institutions, associations...). De ce point de vue, la Catalogne abrite incontestablement une culture sociétale à part entière différente de celle de la Castille et présente dans le système scolaire et universitaire, la production médiatique, l'administration publique, le monde de l'entreprise... À l'inverse, la Bretagne a perdu sa culture sociétale dont il ne subsiste plus que des bribes, malgré les efforts entretenus par une pléiade d'artistes et d'éducateurs pour la faire revivre. Le Québec, à l'inverse, est bien arrimé à une culture sociétale propre qu'il put préserver, en dépit de la Conquête anglaise, par la reconnaissance du catholicisme, de la langue française, du droit civil français, du régime seigneurial, toutes choses qui le maintinrent comme société distincte. Précisons que si culture sociétale rime souvent avec langue particulière, cette correspondance n'est pas nécessaire. Ainsi, bien que ni le scot, ni le gaélique ne soient en usage en Écosse, la persistance de trois institutions (Église presbytérienne, système d'enseignement indépendant, droit écrit et magistrature) fonctionnant à l'intérieur d'un territoire dont la frontière avec l'Angleterre a été fixée par le traité d'York en 1237, suffit à donner à la culture écossaise une forte compacité⁵.

La culture joue, dans la constitution d'une pareille société, un rôle d'intégration essentiel. Elle institue, pour reprendre la formule

de Gellner, «un ordre global unique», profondément différent de l'éclatement en sous-mondes qui caractérise les sociétés structurées du passé. Dès lors qu'une pareille culture innerve ainsi une collectivité, cette dernière constitue une nation, qu'elle dispose ou non d'un «toit politique». On peut donc parfaitement parler de «nations sans État» dès lors qu'à l'intérieur d'un ensemble étatique donné existe une société complète, distincte, dotée d'une culture propre.

Cette société globale est tout à la fois civile et civique dans la mesure où elle comporte un espace social autonome dans lequel les individus poursuivent leurs intérêts privés et un espace politique propre où ils participent au gouvernement de la cité⁶.

1.1. Une société civile spécifique

Comme société civile, la société globale repose sur deux piliers, un tissu associatif et un réseau d'entreprises. Ainsi, la densité exceptionnelle d'associations culturelles, sportives et de loisirs, d'ordres professionnels, d'instituts, de fondations, contribue à l'existence en Catalogne d'une société civile à part entière qui n'est pas une simple variante régionale de la société civile espagnole. Le même constat doit être fait dans le cas québécois : écoles, hôpitaux, associations culturelles, encadrés par le clergé, ont indéniablement contribué à la préservation d'une société à part au sein du Canada. La plupart de ces sociétés globales (à l'exception de l'Écosse) sont situées dans des zones de tradition catholique où l'Église fut longtemps l'agent principal d'un maillage serré d'institutions éducatives, sociales et culturelles. Sa présence a été très forte, parfois jusqu'à récemment comme au

5. Pour le cas écossais, voir Leruez (1983).

6. J'emprunte cette distinction civile/civique à Jean Leca (1986, p. 174).

Québec ; dans d'autres cas, elle a été réelle bien qu'extrêmement contestée comme en Catalogne où l'anarchisme fut puissant dans l'entre-deux-guerres. Toutefois, cette imprégnation chrétienne a été tangible dans les différents cas de figure. Elle a entretenu une sociabilité intense fondée sur un *ethos* de solidarité qui insistait sur la coopération entre les classes et sur l'entraide mutuelle. Elle a valorisé la complémentarité et la coopération entre les groupes, par-delà leurs intérêts divergents à court terme. Or, cette perspective interclassiste est aussi celle à laquelle aspire le nationalisme.

Ce fondement commun explique que ces sociétés déjà fortement marquées par un sentiment communautaire aient été particulièrement réceptives au nationalisme. Cette corrélation a d'ailleurs une traduction politique assez nette. Lorsqu'il existe, comme en Belgique ou en Catalogne, de véritables partis démocrates chrétiens, ceux-ci adoptent également une ligne nationaliste. On pourrait dire que la communauté catholique y est d'emblée présentée comme nationale. En l'absence de démocratie chrétienne, les formations nationalistes assument parfois directement cette fonction, comme le Parti nationaliste basque dont le programme originel était d'ailleurs fondé sur la défense d'un organicisme national catholique. Cette capacité de substitution atteste sans doute le plus nettement combien la **communautarisation** par le catholicisme facilite le passage au nationalisme.

Le réseau des entrepreneurs – second versant de la société civile – dote la plupart de ces régions d'une base économique particulière, propice au maintien d'un esprit communautaire. Le tissu économique y est en effet constitué de petites et moyennes entreprises, de nature familiale, qui partagent un même esprit d'initiative individuelle. Cette structuration en unités à « taille humaine » permet une adaptation plus rapide à la modernité technologique tout en préservant

une certaine proximité des relations sociales qui ne sont que marginalement affectées par les conflits de classes. Les petites et moyennes entreprises (PME) n'occupent pas à elles seules tout l'espace économique ; leur implantation dans les petites villes et la campagne urbanisée va, par exemple, en Flandre, de pair avec une importante présence des multinationales. Néanmoins, même dans les grandes entreprises, la culture du compromis et de la coopération sociale reste très présente.

Au Québec, le nationalisme n'a pu se construire sur un pareil réseau de petits entrepreneurs dans la mesure où le pouvoir économique était presque tout entier aux mains des élites anglophones. Toutefois, la constitution au début du *xx^e* siècle, sous l'impulsion d'Alphonse Desjardins, d'un nouveau modèle de coopérative d'épargne et de crédit, ayant avant tout vocation à servir les intérêts de la classe laborieuse francophone, contribua à la doter d'une base financière autonome et d'un précieux outil d'organisation économique (Bélanger, 1998).

Souvent, les divers pouvoirs régionaux encouragent d'ailleurs la coopération entre les différents acteurs. Le phénomène est très net au Québec où l'État provincial a établi un réseau serré de relations entre le gouvernement, les syndicats, les agences de développement et les entreprises. Le but est de coordonner les activités économiques en favorisant le plus possible l'interpénétration entre organisations syndicales, patronales, professionnelles et structures étatiques. Ce néocorporatisme qui régule les rapports entre les divers acteurs de la scène économique sert l'objectif politique de l'intégration nationale (Montpetit, 2003). Son application dépend toutefois étroitement des pouvoirs dévolus aux autorités régionales. Bénéficiant de compétences économiques limitées, la Généralité de Catalogne ne peut à l'évidence qu'agir avec prudence, alors que le Québec ou

la Flandre disposent d'attributs suffisants pour s'engager dans une pareille logique.

Parce que ces sociétés civiles sont marquées par une aspiration à l'harmonie sociale encouragée par le catholicisme, le nationalisme sera de façon prééminente « bourgeois⁷ ». Il ne cherchera pas à bouleverser de fond en comble la société et privilégiera une approche pragmatique et légaliste de la question nationale. Certes, il y a le cas du Pays basque où l'ETA s'engagea durant plus d'un demi-siècle dans l'action « armée » (essentiellement des attentats et des assassinats), option qui bénéficiait d'un soutien non négligeable puisque Batasuna, vitrine politique de l'ETA avant son interdiction en 2003, obtenait environ 18% des voix aux élections régionales. C'est toutefois l'exception qui confirme la règle : dans les autres « régions nationalistes », soit la tentation de la violence n'a jamais existé, soit elle fut de courte durée et limitée à une frange étroite d'activistes, comme au Québec. Le Front de libération du Québec fondé en 1963, calqué sur les mouvements de libération du tiers-monde, fit exploser à plusieurs reprises des bombes dans des lieux symboliques du gouvernement fédéral. Mais l'assassinat du vice-premier ministre du Québec, Pierre Laporte, lors de la crise d'octobre 1970, invalida définitivement l'option « militaire », laissant la voie libre au nationalisme centriste, modéré et intégrateur du PQ.

1.2. Une société civique spécifique

Si une société globale est une société civile complète (pluralisme associatif, vie économique intense), elle est aussi une société civique

disposant d'un espace d'expression politique particulier. Cette sphère publique s'inscrit toujours dans un territoire déterminé, borné par des limites précises : province de Québec, Région flamande, communauté autonome de Catalogne, Écosse. Sa matérialisation passe par l'institutionnalisation d'un système de pouvoir spécifique avec en général une assemblée législative élue au suffrage universel et un gouvernement. Sans doute peut-il y avoir une scène politique intérieure sans que celle-ci soit dotée d'institutions propres (le cas de l'Écosse jusqu'à la refondation du Parlement en 1999). Toutefois, dans cette hypothèse, il apparaît clairement que, privée d'une représentation spécifique, la nation n'a qu'une capacité d'action limitée et souffre d'un déficit de visibilité. L'institutionnalisation du pouvoir a en effet une double vertu.

Elle permet la formation d'un espace démocratique particulier : l'élection par les Flamands, Catalans et Québécois d'un parlement « régional » crée un champ politique à part, avec des discussions, des débats internes particuliers. Cette spécificité est également soulignée avec force par l'existence de partis « nationalistes régionaux », c'est-à-dire de formations politiques qui concentrent ou limitent leur activité au territoire de la nation sans État au nom de laquelle elles entendent agir⁸. La scène politique interne est souvent occupée par plusieurs partis représentant deux sensibilités nationalistes⁹. L'une, dominante en termes d'audience électorale, est portée par la bourgeoisie nationale et prône fréquemment l'autonomie plus que l'indépendance. L'autre, plus minoritaire, est plus soutenue par les milieux populaires

7. Pour des études sur le sujet au Québec, voir Yves Vaillancourt (1983), Gilles Bourque et Anne Légaré (1979), Gilles Bourque et Gilles Dostaler (1980), Centre de formation populaire (1982) et Pierre Fournier (1981).

8. Pour une présentation très complète des formations régionalistes, voir Daniel-Louis Seiler (1994).

9. Nous ne prenons en compte ici que les partis ayant bénéficié d'une représentation parlementaire.

et défend toujours l'indépendance. Ainsi, en Espagne, la première tendance est représentée par le parti Convergence et Union (CiU) en Catalogne et le Parti nationaliste basque (PNB) ; la seconde tendance étant incarnée par la Gauche républicaine de Catalogne et Batasuna, Aralar, Eusko Alkartasuna au Pays basque. Le Québec s'est longtemps singularisé, comme l'Écosse avec le Scottish National Party, par l'existence d'une seule formation nationaliste, le Parti québécois (PQ). Cette situation fut modifiée au cours des années 2000 avec la montée spectaculaire de l'Action démocratique du Québec (ADQ) : en 2007, avec 41 députés, l'ADQ devançait même le PQ. Plus que cette victoire retentissante, autant qu'éphémère, il est surtout intéressant de souligner l'offre politique à contre-courant que l'ADQ représentait. En général, en effet, le parti nationaliste dominant est concurrencé par des formations nationalistes à la fois ancrées à gauche quant à leur projet de société et clairement indépendantistes (comme dans le cas espagnol évoqué plus haut). Rien de tel avec l'ADQ qui défendait des options socioéconomiques néolibérales (réduction de l'aide sociale, diminution de la pression fiscale...) et optait pour une approche autonomiste pour sortir de l'impasse constitutionnelle canadienne.

Le cas belge est sans aucun doute celui où la régionalisation partisane est allée le plus loin : outre les formations régionalistes (Nouvelle Alliance flamande, Fédéralistes démocrates francophones...), les trois familles politiques offrent en effet la particularité d'être divisées sur une base linguistique. Socialistes, démocrates-chrétiens, libéraux sont donc représentés par deux partis, l'un au Nord du pays (la Flandre), l'autre au Sud (la Wallonie). Quand de nouveaux courants politiques, comme l'écologie et l'extrême droite, sont apparus dans les années 1980, ils se sont matérialisés par des formations

distinctes, les unes chez les néerlandophones, les autres chez les francophones.

Les formations régionalistes pèsent en général lourdement dans le système politique régional ; elles assument souvent la responsabilité des affaires publiques et sont même parfois, de façon continue, la force dominante, comme CiU qui a détenu le pouvoir en Catalogne sans interruption entre 1980 et 2003, avant de le retrouver en 2010. La même chose vaut au Pays basque où le titre de chef de gouvernement n'a échappé qu'une seule fois depuis 1980 au PNB, entre 2009 et 2012. La situation est beaucoup plus contrastée au Québec où le PQ et le Parti libéral du Québec (PLQ), fédéraliste, se sont partagé le pouvoir de façon presque égale entre 1976, date de la première victoire du PQ, et son récent retour au pouvoir en 2012. Cette alternance régulière montre qu'au Québec le parti nationaliste ne bénéficie pas électoralement de la suprématie qui est la sienne dans les deux communautés autonomes espagnoles.

Si ces partis régionalistes n'ont pas, par définition, d'assise nationale à l'échelle de l'État, ils s'emploient par contre de plus en plus souvent à peser sur le gouvernement central afin d'obtenir des avantages politiques supplémentaires. Cette stratégie peut prendre des formes variées. En Espagne, les partis régionalistes (en particulier CiU¹⁰) ont choisi de tirer profit de conjonctures particulières, dans le système politique central, pour obtenir des gains sur le plan régional. Mais, étant donné la faiblesse parlementaire de ces formations (en moyenne une vingtaine de sièges sur les 350 que compte le Congrès des députés), cette possibilité n'existe que lorsque les gouvernements centraux à Madrid sont dépourvus

10. Les autres partis régionalistes présents au Parlement espagnol sont la Gauche républicaine de Catalogne, le Parti nationaliste basque, le Bloc nationaliste galicien et d'autres petites formations (basques, canariens...).

de majorité absolue. Ce fut le cas entre 1993 et 2000. Entre 1993 et 1995, la formation catalane obtint ainsi, pour le prix de son appui au premier ministre socialiste Felipe Gonzalez, la cession automatique de 15 % de l'impôt sur le revenu aux communautés autonomes. Après la victoire du Parti populaire de José Maria Aznar en 1996, Jordi Pujol, le président de la Généralité de Catalogne, reprit la même tactique et parvint cette fois-ci à doubler le taux de transfert aux communautés. Il y a là, à l'évidence, un puissant paradoxe : voir un gouvernement central, dirigé par un parti de droite très « espagnoliste », renoncer à une fraction de ses ressources au profit des communautés autonomes parce qu'il a besoin de l'appui des formations régionalistes au parlement espagnol, les Cortes Generales ! Enfin, en Belgique, la Volksunie, organisation nationaliste flamande, choisira de participer à deux reprises au gouvernement belge pour accélérer la réalisation de la **fédéralisation** de l'État, jadis unitaire.

Au Canada, les souverainistes québécois choisirent au début des années 1990 de créer le Bloc québécois (BQ), dont la vocation était de porter le débat sur l'indépendance de la Belle Province au cœur même du système politique fédéral, au Parlement d'Ottawa. C'est en étroite liaison avec le PQ à Québec que le BQ engagea la campagne référendaire de 1995, mais la courte victoire des partisans du maintien du Québec dans la fédération mit en échec cette stratégie. Pendant les quinze ans qui suivirent, le BQ obtint en général une quarantaine de députés au Parlement, mais s'il put obtenir des avantages ponctuels pour le Québec, en particulier sous le gouvernement minoritaire conservateur de Stephen Harper (2006-2011), il ne fut pas en mesure d'arracher de véritables concessions sur la souveraineté. C'est aussi cette impasse prolongée que les électeurs sanctionnèrent en 2011 en réduisant la représentation parlementaire du BQ à quatre députés.

Dans une société globale, le nationalisme n'est toutefois pas limité aux seules formations qui se réclament explicitement d'un projet nationalitaire : il traverse tout le spectre politique. Même les partis stato-nationaux sont obligés de tenir compte du poids du régionalisme et, sinon de l'intégrer, du moins de se positionner par rapport à lui. Le parti socialiste de Catalogne, fédéré au Parti socialiste ouvrier espagnol, ne récuse pas un nationalisme catalan modéré, tandis que l'avatar local du Parti communiste espagnol, Initiative pour la Catalogne, affiche clairement un nationalisme de gauche sans fard en demandant la systématisation de l'usage du catalan dans la vie publique. Au Québec, si le PLQ n'adhère pas à la stratégie de rupture défendue par le PQ, il n'en est pas moins fermement attaché à la préservation du caractère distinct de la société québécoise dans un fédéralisme transformé. N'oublions pas que le **néonationalisme** des années 1960 vit le jour dans le camp libéral et que René Lévesque, le leader souverainiste, était issu de ses rangs.

En Flandre également, le phénomène de diffusion du nationalisme s'est amplifié. Alors que le nationalisme fut pendant longtemps contenu dans une frange assez étroite de la société, la consolidation progressive d'un espace public flamand homogène (législation linguistique, néerlandisation de l'enseignement) conduisit les forces politiques belges (unitaires) à une série d'ajustements qui devaient les amener à adopter, avec des nuances, un programme lui-même nationaliste. Le parti catholique très présent dans les campagnes et les petites villes fut le premier à reprendre certaines revendications flamingantes, mais libéraux et socialistes lui emboîtèrent le pas. Le nationalisme a ainsi fini par se généraliser, il transcende désormais les différences partisans. Tandis qu'au départ, il était seulement porté par un parti politique nationaliste représentant, par définition, une

fraction du corps social, il est devenu un horizon commun dans lequel toutes les forces politiques s'inscrivent désormais. À ce stade, on peut dire que le nationalisme est pleinement accompli, car il s'est transformé en un phénomène transversal, ni spécifiquement de droite, ni spécifiquement de gauche, mais les deux à la fois.

POINTS CLÉS

- > Un trait sociologique majeur unit Québec, Catalogne, Pays basque, Écosse et Flandre, et explique la persistance du nationalisme : ces pays sont des sociétés globales.
- > Une société globale implique une structure sociale complète, des institutions propres, un territoire spécifique et une culture particulière qui peut devenir le point de référence prioritaire, voire exclusif, des citoyens.
- > Dans une société globale, le nationalisme ne descendra pas en dessous d'un certain seuil, il restera toujours une force politique avec laquelle il faudra compter.
- > Cette société globale est tout à la fois civile et civique dans la mesure où elle comporte un espace social autonome dans lequel les individus poursuivent leurs intérêts privés et un espace politique propre où ils participent au gouvernement de la cité.
- > La plupart de ces sociétés globales sont situées dans des zones de tradition catholique où l'Église fut longtemps l'agent principal d'un maillage serré d'institutions éducatives, sociales, culturelles.
- > Cette imprégnation chrétienne a entretenu une sociabilité intense fondée sur un *ethos* de solidarité qui insistait sur la coopération entre les classes et sur l'entraide mutuelle, par-delà leurs intérêts divergents à court terme.
- > Parce que ces sociétés civiles sont marquées par une aspiration à l'harmonie sociale

encouragée par le catholicisme, le nationalisme sera de façon prééminente « bourgeois ».

- > La matérialisation de l'espace civique passe par l'institutionnalisation d'un système de pouvoir spécifique avec en général une assemblée législative élue au suffrage universel et un gouvernement, créant un champ politique à part, avec des débats internes particuliers.

2. UN QUASI-ÉTAT

L'établissement de structures délibératives n'est qu'une facette d'une institutionnalisation beaucoup plus large. Du Parlement procède un exécutif dirigé par un chef de gouvernement (son appellation peut varier : « premier ministre » au Québec et en Écosse, « ministre-président » en Flandre, « président du conseil » en Catalogne et au Pays basque) qui est à la tête d'une équipe composée d'un certain nombre de ministres ou de chefs de département. Le nombre de ministères, variable, tient plus de l'organisation interne du gouvernement que de l'étendue des pouvoirs dont bénéficient les entités subétatiques. Ainsi, le gouvernement flamand comprend neuf membres et son homologue écossais treize, alors que le premier possède des compétences beaucoup plus larges que le second. Avec 18 ministres de plein exercice, le Québec dispose d'un gouvernement important, mais proportionné au champ d'intervention non négligeable qui est le sien. Cet exécutif coiffe une administration régionale dont la taille est, en général, fortement corrélée avec la démographie et les compétences détenues.

Incontestablement, ces « petites nations » disposent d'un véritable appareil paraétatique

que l'on peut qualifier d'**État régional**¹¹, qui joue un rôle important dans la vie des citoyens. Que les nationalismes périphériques adoptent une posture de protestation contre l'État central n'implique en effet aucunement qu'ils rejettent celui-ci comme principe d'organisation politique. Simplement, ils entendent l'appliquer à leur profit en créant une structure étatique de remplacement. Cette soif d'État est présente dans tous les nationalismes de contestation politique, même si elle apparaît avec une intensité variable.

L'exemple québécois est toutefois particulièrement topique et mérite que nous nous y attardions quelque peu. Après l'Acte d'Union de 1840, qui donna naissance au Canada-Uni, le nationalisme s'exprima dans le Bas-Canada francophone sur le mode défensif¹². Sous l'impulsion de l'Église catholique, alors toute-puissante, fut instaurée une stratégie de survivance conçue pour préserver l'ordre établi : fidélité à la religion, maintien des structures familiales et paroissiales, résistance à l'industrialisation. Ce nationalisme traditionnel visait à préserver l'unité des Canadiens français, c'est-à-dire d'un ensemble humain pancanadien, concentré au Québec, mais présent, de façon minoritaire, dans les autres provinces du pays. Du coup, cette cohésion passait nécessairement par des liens immatériels comme la religion et la culture. Elle réclamait aussi un retrait du politique, d'autant plus aisé que l'État était considéré comme celui de l'adversaire : le Britannique. Ce nationalisme de la survivance sera balayé avec une étonnante rapidité au cours des années 1960 pour laisser la place à un nationalisme moderne dans

lequel l'« État du Québec » devient désormais l'acteur majeur.

Cette consolidation du pouvoir d'État s'affirmera contre deux adversaires. En premier lieu, l'Église, qui est dépossédée de son rôle en matière d'éducation, d'assistance sociale et de culture, ces secteurs étant désormais pris en charge par des départements ministériels. En second lieu, pour faire contrepoids aux grands trusts privés, détenus par les anglophones, l'État du Québec s'est lui-même transformé en entrepreneur économique, en particulier dans le domaine de l'hydro-électricité (création d'Hydro-Québec, construction de barrages à la baie James). Au Québec, le nationalisme sera donc porté, non par une bourgeoisie francophone quasiment inexistante, mais par la technocratie d'État convaincue que « l'État national devenait le grand instrument d'émancipation de la nation canadienne-française » (Balthazar, 1986, p. 133). Cette prééminence de l'État passait inéluctablement par l'affirmation de sa juridiction sur une base territoriale précise, en l'occurrence celle de la province du Québec.

Les « petites nations » veulent moins d'État (central), mais aspirent à plus d'État (régional). Ce dernier cherche en effet à s'arroger le maximum de prérogatives tout en réduisant parallèlement les sphères d'intervention de l'État central. Si cette extension est évidemment contrainte par les dispositions constitutionnelles et les lois réglementant les attributions de compétences, les institutions régionales, dans une stratégie consciente d'affermissement nationaliste, chercheront à accumuler le maximum de pouvoir. En Flandre, les compétences à caractère économique de la région et celles à dominante culturelle ont été regroupées au sein des mêmes organes (Parlement et gouvernement), alors qu'elles sont exercées par des organes différents du côté francophone. En Catalogne, la Généralité a utilisé les ambiguïtés et les silences

11. Michael Keating définit l'État régional comme « une unité territoriale disposant de sa propre autonomie, mais sans toute la panoplie des pouvoirs souverains » (2003, p. 444).

12. Dans l'analyse du nationalisme au Québec, je suis les développements de Louis Balthazar (1986).

de la Constitution espagnole et du statut d'autonomie pour accroître le plus possible son champ de compétence, ce qui n'a fait que gonfler le contentieux avec l'État devant le tribunal constitutionnel à Madrid. Elle a aussi instauré, pour sa propre administration, une nouvelle division territoriale (les *comarcas*) en lieu et place de la traditionnelle division en provinces.

L'existence d'une structure politique para-étatique facilite, à l'évidence, l'approfondissement du travail de construction nationale. Si tous les domaines d'intervention, y compris les plus techniques (transport, logement...), sont potentiellement utiles dans cette perspective, il en est trois qui méritent une attention particulière dans la mesure où ils contribuent à solidifier l'affirmation nationale de ces États régionaux.

POINTS CLÉS

- > Les « petites nations » disposent d'un véritable appareil paraétatique que l'on peut qualifier d'État régional, qui joue un rôle important dans la vie des citoyens.
- > Les « petites nations » veulent moins d'État central, mais aspirent à plus d'État régional.
- > Les États régionaux ont obtenu des compétences en matière culturelle et éducative, ce qui soulève la question de la langue qui permet de mettre en avant une identité spécifique et de marquer une différenciation forte d'avec les autres territoires inclus dans l'État central.

3. TROIS DOMAINES D'INTERVENTION PRIVILÉGIÉS

3.1. La culture et la langue

Les États régionaux ont obtenu des compétences en matière culturelle et éducative (de façon exclusive ou partagée, selon les cas) ce

qui soulève presque toujours la question de la langue. La langue permet en effet de mettre en avant une identité spécifique et de marquer une différenciation forte d'avec les autres territoires inclus dans l'État central. Le « nationalisme linguistique » a toutefois, selon les contextes, des possibilités de déploiement éminemment variables. Il est le plus accompli en Flandre puisque la fixation de la frontière linguistique en 1962 l'a rendu totalement unilingue, comme la Wallonie par ailleurs, seule la région de Bruxelles étant officiellement bilingue¹³. Il a obtenu de beaux succès au Québec et en Catalogne où ont été adoptées des lois linguistiques qui visent à l'affirmation du français et du catalan comme langues spécifiques de ces territoires. Ces dispositifs législatifs garantissent et encouragent l'usage de ces langues dans tous les domaines (éducation, travail, moyens de communication...). Le bilan est toutefois bien plus positif au Québec qu'en Catalogne. Dans le premier cas, en effet, la loi 101 a mis en œuvre une logique territoriale qui fait du français la langue officielle du Québec. Cette suprématie du français est promue, non seulement dans l'administration publique et les organismes parapublics, mais aussi dans les entreprises. Le résultat est patent : « Il est maintenant pratiquement impossible d'évoluer dans l'univers social québécois, à quelque niveau que ce soit, sans une connaissance minimale de la langue française » (Balthazar, 1986, p. 194). Dans le second cas, le bilan est plus mitigé. Sans doute, les deux lois de normalisation linguistique

13. Les seules exceptions à l'unilinguisme concernent les communes dites à facilités situées administrativement dans une région unilingue, mais où les droits de la minorité linguistique sont protégés. Ces communes sont répertoriées de façon stricte : dans douze d'entre elles, en Flandre, des facilités sont accordées aux francophones ; dans quatre autres, sises en Wallonie, les facilités bénéficient aux néerlandophones.

(1983, 1998) ont-elles permis un développement considérable de la connaissance du catalan. Trente années de politique linguistique ont produit des effets. En 1986, 79,8 % de la population catalane comprenait le catalan, 64,2 % pouvait le parler, 60,7 % le lire et 31,6 % l'écrire. En 2011, 96,3 % de la population catalane comprend le catalan, 80,5 % peut le parler, 73 % le lire et 65 % l'écrire. Toutefois, malgré ces progrès, le castillan demeure la langue usuelle de la majorité de la population (51,6 % en 2011 contre 43 % pour le catalan et 5,3 % pour d'autres langues)¹⁴. Cette situation découle du fait que, bien que le catalan ait été reconnu comme langue propre de la Catalogne, elle demeure langue officielle à parité avec le castillan.

Au Pays basque, les efforts pour promouvoir l'usage du basque ont été constants, mais ils ne permettent qu'une croissance lente du nombre de locuteurs. En 2011, 32 % des personnes (de plus de 16 ans) de la Communauté autonome basque étaient bilingues ; elles étaient 24,1 % vingt ans plus tôt. Les non-bascophones (pour l'essentiel des castillophones) constituent la moitié de la population. La troisième catégorie correspond aux bilingues passifs qui comprennent le basque sans le parler¹⁵. Bien que la politique linguistique ait des effets très graduels, le gouvernement basque la poursuit avec obstination, non seulement pour endiguer une hispanisation sinon inéluctable, mais aussi parce que, même si la langue basque est minoritaire en termes de locuteurs, elle demeure un emblème identitaire extrêmement puissant. La même chose ne saurait être dite du gaélique en Écosse qui, au recensement de 2001, n'était plus parlé que par quelque 58 000 personnes,

soit à peine 1,2 % de la population. Cela n'a pas empêché le gouvernement écossais d'adopter en 2005 une loi sur la langue et un plan de planification linguistique en 2010. Ces dispositions n'ont pas pour objectif de conduire à une récupération linguistique de grande ampleur, mais plutôt de préserver une ultra-minorité gaélique afin de marquer symboliquement la différence par rapport à l'Angleterre voisine. On se trouve ici dans une logique de préservation proche de celle qui préside à l'action du gouvernement irlandais avec l'Autorité du Gaeltacht, l'agence régionale responsable du développement économique, social et culturel des zones gaéliques (regroupant 80 000 personnes).

La culture (et en son cœur la langue) sert donc à forger un lien identitaire, mais les « nations sans État » ont aussi besoin, pour s'affirmer, de ressources plus matérielles, de nature économique, et elles ont déployé beaucoup d'énergie pour en acquérir au fil des décennies.

3.2. L'économie

Sur le plan économique, le contexte historique de départ différencie fortement les « petites nations ». Ainsi la Flandre avait-elle été marginalisée dans l'État belge de 1830, tandis que la Catalogne connaissait un développement industriel remarquable dans une Espagne encore largement rurale. Toutefois, qu'elles aient été de longue date le fer de lance de l'industrialisation du pays (comme la Catalogne et le Pays basque) ou qu'elles soient parvenues à un décollage économique plus récent (Flandre, Écosse), ces régions veillent à préserver une solide base économique, parfois au prix d'une reconversion spectaculaire, comme le Pays basque à compter des années 1990, après la grave crise industrielle qui l'avait frappé en 1970-1980 (Fernandez, 2007). L'existence d'une économie régionale

14. Données tirées de Generalitat de Catalunya (2011).

15. Données tirées de Vice Ministry for Language Policy (2012)

dynamique permet d'envisager plus sereinement un éventuel découplage avec le reste du pays, surtout si l'État central est perçu comme ponctionnant de façon indue des richesses produites dans une région prospère pour les ventiler vers des zones défavorisées... sans que celles-ci parviennent pourtant à (re)décoller économiquement (comme la Wallonie en Belgique).

Le Québec a, avec d'inévitables nuances, une certaine proximité avec les cas évoqués à l'instant. Du fait de l'abondance des ressources naturelles, l'industrialisation démarra de façon précoce, dès le début du ^{xx}e siècle, mais, contrairement à la Catalogne, les capitaux ne provenaient pas d'une bourgeoisie locale, issue de la population culturellement majoritaire, mais des hommes d'affaires et des financiers anglophones, les francophones constituant, eux, le gros de la classe ouvrière. C'est uniquement avec la Révolution tranquille qu'une bourgeoisie d'affaires francophone commença à prospérer sous l'action volontariste de la province. Si l'État régional prit dans un premier temps directement les choses en mains (création d'Hydro-Québec), il s'attacha surtout, dans un espace nord-américain placé sous le signe de la libre entreprise, à consolider, par une action multiforme, le monde des affaires francophone avec la création de la Caisse de dépôt et placement ou de la Société générale de financement (SGF) destinées à soutenir les entreprises québécoises¹⁶. L'objectif, ce faisant, n'est pas directement de « convertir » ces dirigeants à la cause nationaliste. Il est, dans le fond, plus stratégique : renforcer la base économique du Québec de façon à lui permettre de s'autonomiser et de faciliter, éventuellement, la séparation d'avec le

reste du Canada. Globalement, l'objectif a été atteint : avec un produit intérieur brut (production totale de biens et services) d'environ 300 milliards de dollars canadiens par an, le Québec dispose d'une base économique solide qui représente 20 % de l'économie canadienne.

Un autre élément favorise la logique d'autonomisation : la mondialisation. En effet, l'émergence d'un marché mondial favorise l'adoption par les opérateurs économiques de politiques d'investissements moins ciblées sur les États-nations, mais davantage sur les « États-régions ». Ces zones économiques aux contours variables, qui peuvent être entièrement incluses dans des États (Kansai autour d'Osaka, au Japon, ou Bade-Wurtemberg, en Allemagne) ou bien à cheval sur plusieurs pays comme le « triangle de croissance » Singapour/Johore (Malaisie)/Batam (Indonésie) (Ohmae, 1996). De telles régions sont considérées par un nombre grandissant d'investisseurs comme les unités opérationnelles de l'économie planétaire, parce que leur taille relativement modeste leur donne une compacité suffisante tout en les obligeant à s'adapter en permanence aux évolutions de la compétition internationale. Avec un marché intérieur étroit, les régions n'ont pas en effet d'autres choix que celui d'avoir une économie ouverte, pleinement intégrée dans les échanges mondiaux¹⁷. Afin d'attirer les capitaux étrangers, les élites économiques, mais aussi politiques de ces « États-régions » ont tout intérêt à valoriser les atouts régionaux et à s'émanciper au maximum de la tutelle du centre politique. Grâce à cette insertion dans l'économie-monde (Wallerstein, 2006), elles peuvent désormais obtenir directement des ressources qui leur permettent de

16. La SGF a fusionné en 2011 avec Investissement Québec, société d'État fondée en 1998, qui avait des objectifs voisins.

17. Les avantages structurels des petits pays dans la compétition internationale (forte capacité d'ajustement économique, incitations à l'exportation...) ont été soigneusement analysés par Peter Katzenstein (1985).

se passer, au moins partiellement, du marché national tout en consolidant une base économique autonome.

Si cette situation n'a pas de conséquences politiques directes pour nombre d'« États-régions » (Sao Paulo, Tokyo...), elle donne incontestablement à ceux ayant un fort « différentiel identitaire », comme la Catalogne ou la Flandre, des ressources supplémentaires dans leurs stratégies d'affirmation nationale. Ainsi, le gouvernement de la Flandre met-il systématiquement en avant, pour attirer les entreprises étrangères dans la région, de multiples attraits : infrastructures modernes, main-d'œuvre qualifiée, *ethos* du travail, arguments qui, visiblement, n'ont pas laissé insensibles une kyrielle de sociétés internationales (Mazda, Volvo, Philip Morris, Pioneer...) lesquelles préfèrent s'installer dans le Nord de la Belgique plutôt qu'en Wallonie. Ce faisant la Flandre cimente sa base économique internationalisée et en fait un atout dans sa stratégie d'affirmation nationale (Paquin, 2001).

Le Québec s'inscrit pleinement dans cette logique. Si l'on considère, par exemple, les exportations du Québec, force est de constater que celles vers les autres provinces ont baissé de 55 % en 1983 à 33 % en 2000. Même si, par la suite, elles ont remonté, oscillant entre 37 % (2005) et 43 % (2009), la part du commerce international y est aujourd'hui dominante. Cette ouverture vers l'extérieur a été facilitée par la conclusion de l'Accord de libre-échange nord-américain qui a transformé les États-Unis en partenaire principal du Québec (en 2009, près de 70 % des exportations de marchandises vers l'étranger se faisaient avec son voisin du Sud). Cette autonomisation économique croissante constitue pour les nationalistes québécois un atout dans la mesure où elle réduit les coûts objectifs d'une éventuelle sécession (Holitscher et Suter, 1999).

Comme agent actif du processus de mobilisation nationale, un pouvoir régional autonome

ne fonctionne pas différemment de l'État dans lequel il est inclus : il cherche à structurer toujours davantage la société qu'il coiffe. Et, cette affirmation de soi passe non seulement par la scène intérieure, mais aussi de plus en plus par la scène internationale.

3.3. Se projeter dans le monde

Les nations sans État tendent de plus en plus à montrer qu'elles existent en se présentant comme des acteurs internationaux à part entière et en s'évertuant à se comporter comme des États souverains grâce à une véritable **paradiplomatie** (Aldecoa et Keating, 1999 ; Paquin, 2004). Le but de l'opération est aussi de s'appuyer sur cette reconnaissance internationale pour s'émanciper davantage de l'État dans lequel ces nations sans État sont intégrées. Cette capacité d'action internationale est, à l'évidence, variable : alors qu'un État reconnu, ayant son siège à l'ONU, peut nouer ou rompre des relations diplomatiques avec les pays de son choix, en fonction de ses intérêts politiques de l'heure, les nations sans État ont évidemment une marge de manœuvre qui est fortement balisée par l'étendue des compétences dont elles bénéficient en vertu de la constitution.

Ainsi, le gouvernement écossais, qui a des pouvoirs limités, dispose d'une capacité de projection restreinte qui se ramène à des « voyages promotionnels » à l'étranger du chef du gouvernement pour faire connaître le commerce, la culture et... le référendum sur l'indépendance de l'Écosse prévu à la mi-septembre 2014. Le Pays basque et la Catalogne sont incontestablement mieux lotis¹⁸. Bien que la Constitution

18. Pour la Catalogne, voir Stéphane Paquin (2003). Sur le Pays basque, voir André Lecours et Luis Moreno (2001).

espagnole précise que l'État central possède seul des compétences internationales, les pouvoirs accordés aux communautés autonomes (développement économique, culture...) leur permettent néanmoins d'agir, dans une certaine mesure, sur la scène internationale. Elles interviennent à un double niveau. D'un côté, leur paradiplomatie a surtout des effets concrets au niveau de la coopération inter-régionale ou transfrontalière. Ainsi les deux communautés autonomes sont-elles membres de la Communauté de travail des Pyrénées à laquelle participent deux autres communautés autonomes espagnoles (Aragon, Navarre), trois régions françaises (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon) et un État indépendant (Andorre). Elles ont aussi constitué des eurorégions, l'Euskadi avec l'Aquitaine, la Catalogne avec le Languedoc-Roussillon, et participent à des réseaux de coopération « multilatérale », comme l'Arc atlantique pour le Pays basque et l'Arc latin pour la Catalogne. La Catalogne a aussi constitué un « club des régions riches » avec le Bade-Wurtemberg, la Lombardie et Rhône-Alpes, formant le réseau des « quatre moteurs de l'Europe ».

D'autre part, les communautés autonomes développent leur présence à l'extérieur en multipliant les bureaux et délégations à l'étranger, au tout premier chef en Europe. Avec l'approfondissement de la construction politique de l'Europe, cette dernière est en effet devenue un enjeu majeur pour cette paradiplomatie. Alors que les nationalistes centralistes, du Front national en France au « parti libéral » autrichien en passant par le parti du peuple danois, sont volontiers antieuropéens, les nationalistes régionalistes modérés se présentent généralement comme d'ardents défenseurs de l'Europe. D'Alex Salmond, chef de file du Scottish National Party, à Kris Peeters, ministre-président de la Flandre, en passant par Artur Mas, président

de la Généralité de Catalogne, tous font étalage de proclamations européennes convaincues. Leur motivation est transparente : ils voient dans l'intégration européenne le meilleur moyen de réduire les compétences de l'État central et de renforcer celles des régions.

Cet espoir est entretenu par la légitimité institutionnelle que le niveau régional a obtenue à l'échelle européenne à partir du milieu des années 1970, avec la création du Fonds européen de développement régional, puis en 1988, avec la mise en place de la réforme des fonds structurels destinés aux régions les plus défavorisées. Cette politique, dite de cohésion, a multiplié les liens directs entre la Commission européenne et les autorités régionales. Mais la région n'a pas seulement été promue comme un espace technocratique, elle a obtenu, avec le traité de Maastricht¹⁹, un début de reconnaissance quasi politique avec la création d'une instance consultative, le comité des régions, dans lequel siège un aréopage impressionnant de présidents des grandes régions et d'édiles des métropoles. Enfin, le traité de Maastricht a aussi ouvert la possibilité pour les gouvernements nationaux d'être représentés au Conseil des ministres de l'Union européenne par des ministres régionaux dès lors que les discussions touchent des matières qui leur ont été transférées sur le plan interne. Cette nouvelle procédure ne profite toutefois vraiment qu'aux régions disposant déjà d'une grande autonomie à l'intérieur des États fédéraux (Quermonne, 1997 ; Hooghe et Marks, 1996). Dans les autres pays, le jeu continue à être contrôlé avant tout, bien qu'à des degrés divers, par l'État central, les États unitaires étant les plus rétifs à tout interventionnisme régional.

.....
19. Ce traité signé par les 12 pays membres de la Communauté européenne en 1992 fonde l'Union européenne, qui donne plus de profondeur politique à ce qui était auparavant davantage une simple union économique.

La Flandre joue, elle aussi, la carte européenne et fait preuve d'un activisme diplomatique très grand. Elle n'est pas obligée de se contenter de signer seulement des accords bilatéraux avec d'autres régions, elle peut, comme les autres entités fédérées qui composent désormais la Belgique, conclure directement des arrangements internationaux. Elle a pleinement utilisé cette nouvelle compétence pour signer des accords de coopération et des traités avec une pléiade d'États souverains (Chili, Pays-Bas, Pologne, Russie...) comme avec des organisations internationales, avec l'objectif clairement affiché de doter la Flandre de sa propre politique étrangère.

Le Québec se trouve, dans le domaine de l'action internationale, dans une situation proche de la Flandre. S'il ne dispose pas, en Amérique du Nord, d'un espace de déploiement comme celui dont bénéficie la Flandre et d'autres avec l'Union européenne, la francophonie joue, pour le Québec, un rôle assez similaire. L'Organisation internationale de la francophonie (OIF) est un lieu d'affirmation politique particulièrement précieux pour le Québec²⁰. Sur le plan bilatéral, le Québec a conclu entre 1962 et 1992 près de cent cinquante ententes internationales avec des États souverains, en premier lieu la France et les États africains, mais pour l'essentiel dans le domaine de l'éducation et de la science (Bélanger, 1995). Entre 1993 et 2013, 121 ententes internationales, toujours en vigueur, ont été conclues avec des États (dont 37 avec la France)²¹. À l'évidence, le Québec est bien un acteur international.

POINTS CLÉS

- > La culture (et en son cœur la langue) sert donc à forger un lien identitaire, mais les « nations sans État » ont aussi besoin, pour s'affirmer, de ressources plus matérielles, de nature économique, et elles ont déployé beaucoup d'énergie pour en acquérir au fil des décennies.
- > Qu'elles aient été de longue date le fer de lance de l'industrialisation du pays ou qu'elles soient parvenues à un décollage économique plus récent, ces régions veillent à préserver une solide base économique.
- > L'existence d'une économie régionale dynamique permet d'envisager plus sereinement un éventuel découplage avec le reste du pays, surtout si l'État central est perçu comme ponctionnant de façon indue des richesses produites dans une région prospère pour les ventiler vers des zones défavorisées.
- > L'émergence d'un marché mondial favorise l'adoption par les opérateurs économiques de politiques d'investissement moins ciblées sur les États-nations, mais davantage sur les « États-régions », plus flexibles, contribuant à créer une base économique autonome nourrissant sa stratégie d'affirmation nationale.
- > Un pouvoir régional autonome ne fonctionne pas différemment de l'État dans lequel il est inclus : il cherche à structurer toujours davantage la société qu'il coiffe.
- > Les nations sans État tendent de plus en plus à montrer qu'elles existent en se présentant comme des acteurs internationaux à part entière et en s'évertuant à se comporter comme des États souverains grâce à une véritable paradiplomatie.

20. Le Québec est, avec le Nouveau-Brunswick et la fédération Wallonie-Bruxelles, la seule entité subétatique membre de l'OIF.

21. Voir le site du ministère des Relations internationales, <<http://www.mrifice.gouv.qc.ca/fr/ententes-et-engagements/ententes-internationales>>.

CONCLUSION

Pour conclure brièvement, l'existence d'une société complète, d'une culture sociétale est une condition nécessaire à l'essor de l'affirmation politique pour les « petites nations ». Mais ce n'est pas une condition suffisante. Pour se renforcer durablement, elles doivent pouvoir

compter sur la puissance d'un État régional qui pourra les encourager à travers son action au quotidien. Ce n'est donc pas par hasard que là où cet État régional est le plus fort, en Flandre comme au Québec, le nationalisme dispose de potentialités plus grandes pour aller jusqu'au bout de sa logique : celle de la souveraineté pleine et entière.

QUESTIONS

1. Le Québec est-il une société globale ? Pourquoi ?
2. En quoi une mobilisation nationale qui s'appuie sur une société globale est-elle favorisée quant à son projet d'autodétermination ?
3. Définissez et distinguez les concepts de « nation sans État » et de « petite nation ». Est-ce que ces concepts sont adéquats pour expliquer la situation du Québec ? Pourquoi ?
4. Quelles sont les « nations sans État » européennes qui ont une situation similaire à celle du Québec en ce qui a trait à la culture, l'économie et à la stratégie d'accession à l'indépendance ?
5. Quel est le lien entre catholicisme et nationalisme ?
6. Comment expliquer que le nationalisme tend à étouffer les clivages au sein de la société ? Et qu'il tend à n'être ni de droite ni de gauche ?
7. Est-ce que la mondialisation est favorable aux projets d'affirmation nationale des « petites nations » ?
8. Pourquoi les élites souverainistes au Québec ont-elles défendu le projet de libre-échange entre le Canada et les États-Unis ?
9. Pourquoi les élites souverainistes au Québec mettent-elles autant l'accent sur le développement économique et l'équilibre budgétaire plutôt que sur le développement d'une culture québécoise propre et sur la protection de la langue française ?
10. En quoi le développement d'une paradiplomatie constitue-t-il un avantage stratégique pour les « petites nations » qui aspirent à se donner un État indépendant ?

LECTURES SUGGÉRÉES

- Balthazar, L. (2013). *Nouveau bilan du nationalisme au Québec*, Montréal, VLB.
- Dieckhoff, A. (2012). *La nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*, Paris, Flammarion.
- Gellner, E. (1983). *Nations et nationalisme*, Paris, Payot.
- Keating, M. (2003). « Nations sans État ou États régionaux ? Le débat sur la territorialité et le pouvoir à l'heure de la mondialisation », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, p. 439-454.
- Langlois, S. (1991). « Le choc de deux sociétés globales », dans L. Balthazar, G. Laforest et V. Lemieux (dir.), *Le Québec et la restructuration du Canada, 1980-1992*, Québec, Septentrion, p. 95-108.
- Paquin, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Peter Lang.

GLOSSAIRE

AUTODÉTERMINATION : Principe voulant que les peuples doivent pouvoir disposer d'eux-mêmes en organisant leur vie collective de manière indépendante. Ce principe constitue un fondement majeur du droit international contemporain.

COMMUNAUTARISATION : Devenir et faire communauté, c'est-à-dire chercher à tisser des liens d'identité d'appartenance et de solidarité entre les membres d'un groupe donné en leur transmettant, par exemple, une langue commune et une culture particulière en tant qu'éléments d'un même récit national.

DÉCOLONISATION : Large mouvement politique d'émancipation des anciennes colonies européennes de la tutelle et du contrôle direct de leur métropole. Ce mouvement politique, qui a souvent résulté en de violents affrontements entre les forces émancipatrices et les armées des pays européens cherchant à préserver leur emprise sur leurs colonies, a commencé d'abord au XIX^e siècle en Amérique latine puis a pris son essor après la Seconde Guerre

mondiale, notamment en Afrique et en Asie du Sud-Est. À la décolonisation politique (accès à l'indépendance du territoire) a succédé une longue (et toujours en cours) décolonisation culturelle (développement de sa propre culture et des langues locales sans passer par les codes culturels occidentaux), et dans une certaine mesure économique (mise en place d'une économie nationale qui ne soit pas à la remorque du capitalisme).

DROIT À L'AUTODÉTERMINATION : Voir AUTODÉTERMINATION.

ÉTAT FÉDÉRAL : État où la souveraineté est divisée entre deux ordres de gouvernement qui disposent chacun d'une liste de pouvoirs exclusifs, où chaque ordre jouit de l'autonomie dans ses sphères de compétence et où les entités fédérées peuvent participer, dans les matières partagées, aux décisions communes au sein des institutions étatiques centrales. Dans la pratique, les fédérations divergent de manière plus ou moins importante avec ce modèle.

ÉTAT-NATION : État qui, comme la France, considère que l'ensemble des citoyens constitue une seule et même communauté politique. Dans la pratique, cette unification se fait aussi autour de la culture du groupe majoritaire, donc dominant, qui contrôle les institutions centrales. Aussi synonyme d'État unitaire.

ÉTAT RÉGIONAL : État qui jouit d'une souveraineté limitée au sein d'un État englobant, qu'il s'agisse d'une fédération (comme la Belgique) ou d'un régime qui se fédéralise appelé quasi-fédération (comme l'Espagne). Ce type d'État peut jouir de pouvoirs exclusifs plus ou moins importants, peut être reconnu comme membre à part égale (ou État fédéré) d'une fédération, peut développer ses propres relations internationales (ou paradiplomatie) et a souvent comme point d'appui une minorité nationale (comme le Québec).

FÉDÉRALISATION : On parle de fédéralisation d'une structure politique lorsqu'un État unitaire, ne s'appuyant que sur une nation majoritaire pour gouverner (ou État-nation), entreprend un transfert des pouvoirs vers les États régionaux où se trouvent fréquemment une ou des minorités nationales.

LÉGITIMITÉ (DYNASTIQUE ET VERTICALE, NATIONALE ET HORIZONTALE) : Notion politique incontournable, mais difficile à définir en science politique, car demandant une nécessaire évaluation subjective de l'autorité morale d'un gouvernement à imposer à l'ensemble d'une population et d'un territoire des normes valables pour tous. La légitimité d'un État démocratique dépend de multiples facteurs qui sont, du moins dans la pratique, hiérarchisés, comme son caractère démocratique, son efficacité à mettre en place des politiques publiques, sa capacité à assurer le bien-être de

sa population, sa conformité avec les normes encadrant la vie publique. Si la légitimité était auparavant davantage verticale ou dynastique, depuis le XIX^e siècle et l'âge des nationalismes, la légitimité dépend pour beaucoup du consentement implicite ou explicite des peuples envers leur gouvernement.

NATION : Construit social, qui n'est pas synonyme d'artifice, sociologiquement reconnaissable par le partage par un groupe donné de traits communs (une langue, un territoire, une culture, des institutions) et qui concrétise son existence à la suite de mobilisations nationalistes. On utilise souvent le terme de peuple pour parler de nation et inversement.

NATIONALISME : Idéologie et mouvement politique enclenché en vue de former un État indépendant ou un État régional et porté par l'*intelligentsia* d'un groupe au nom d'injustices subies au sein d'un État contrôlé par une majorité nationale oppressive. C'est par ces mobilisations politiques que se développe et se concrétise l'existence d'une nation.

NATIONALISME DE DISSOCIATION : Mobilisation nationaliste qui ne vise pas qu'à obtenir une souveraineté limitée, ou autonomie, pour un groupe national, mais qui aspire à la sécession de ce dernier de l'État englobant au sein duquel il se trouve pour former un État à part entière doté de la pleine souveraineté. Au sein d'une même nation, on peut retrouver à la fois un nationalisme de dissociation et un nationalisme modéré. Par exemple, au Québec, le mouvement souverainiste aspire à faire du Québec un État indépendant et les forces fédéralistes, groupées autour du Parti libéral du Québec, tentent quant à elles d'obtenir une plus grande autonomie pour l'État provincial au sein de la fédération canadienne.

NATION SANS ÉTAT : Nation minoritaire qui jouit d'une souveraineté limitée (p. ex. la Catalogne) au sein d'un État plus large qui est contrôlé par une majorité nationale ou encore une nation minoritaire qui ne dispose d'aucun levier étatique qui lui soit propre (p. ex. le Tibet).

NÉONATIONALISME : Mobilisation politique au Québec qui se met en branle dès les années 1950 et qui vise à doter le Québec d'un État moderne qui occupe pleinement ses champs de compétence, notamment dans le domaine socioéconomique. Ce nationalisme vise aussi à moderniser l'identité nationale pour que de canadienne-française et catholique elle devienne québécoise et francophone. Du référent national de la race et d'une logique de survivance et de repli national, on passe désormais au référent de la langue et à une logique d'affirmation nationale et d'ouverture sur le monde.

PARADIPLOMATIE : Relations internationales (signature de traités, rencontres de dirigeants, mise en place de représentations dans d'autres États, etc.) entretenues par des États régionaux (ou des entités politiques aspirant à le devenir) avec d'autres États régionaux, avec des États pleinement indépendants et avec des organisations internationales, comme celle de la francophonie. Par cette pratique, les États régionaux se donnent une légitimité accrue face à leur État central et face à leur propre population. Elle vise aussi à accroître le rayon d'action des États régionaux et à assurer un meilleur respect, à l'international, de leurs domaines de compétence propres.

PETITE NATION : Terme faisant référence aux groupes nationaux de petite taille notamment au plan démographique, mais qui a l'inconvénient de ne pas différencier les nations jouissant d'une souveraineté totale (État indépendant), limitée (au sein d'un État régional) et celles auxquelles aucune forme d'autodétermination n'a été reconnue.

PRINCIPE D'AUTODÉTERMINATION : Voir AUTODÉTERMINATION et PRINCIPE DES NATIONALITÉS.

PRINCIPE DES NATIONALITÉS : Développé au XIX^e siècle à l'époque du printemps des peuples où de nombreuses nations ont accédé à l'indépendance ou, du moins, ont enclenché une mobilisation politique allant dans ce sens. Ce principe veut que les nations aient droit à leur autodétermination. Il a été formalisé au XX^e siècle en droit international comme droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ou droit à l'autodétermination.

SOCIÉTÉ GLOBALE : Il s'agit d'une société complète, c'est-à-dire d'une société qui est dotée d'une culture et d'une identité particulières, d'une langue propre, d'un territoire délimité, d'une économie diversifiée et d'institutions civiles (écoles, hôpitaux, etc.) et politiques (une assemblée législative, une administration publique, etc.). Le sentiment d'appartenance des membres d'une telle communauté va généralement d'abord à la société globale plutôt qu'à l'ensemble étatique dans lequel ils sont inclus. Une telle société est mieux à même de maintenir vivant et dynamique un mouvement nationaliste et peut légitimement aspirer à davantage de souveraineté au sein de l'État qui l'englobe jusqu'à vouloir former un État indépendant.

BIBLIOGRAPHIE

- Aldecoa, F. et M. Keating (dir.) (1999). *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Frank Cass.
- Balthazar, L. (1986). *Bilan du nationalisme au Québec*, Montréal, L'Hexagone.
- Bélanger, L. (1995). « L'espace international de l'État québécois dans l'après-guerre froide : vers une compression ? », dans A.-G. Gagnon et A. Noël (dir.), *L'espace québécois*, Montréal, Québec Amérique, p. 71-102.
- Bélanger, Y. (1998). *Québec inc. : l'entreprise québécoise à la croisée des chemins*, Montréal, Hurtubise HMH.
- Bourque, G. et G. Dostaler (1980). *Socialisme et indépendance*, Montréal, Boréal.
- Bourque, G. et A. Légaré (1979). *Le Québec. La question nationale*, Paris, Maspéro.
- Cardinal, L. et M. Papillon (2011). « Le Québec et l'analyse comparée des petites nations », *Politique et Sociétés*, vol. 30, n° 1, p. 75-93.
- Centre de formation populaire (1982). *Au-delà du Parti québécois. Lutte nationale et classes populaires*, Montréal, Éditions Nouvelle Optique.
- Dieckhoff, A. (2012a). « Dynamiques nationalistes et division d'États en Europe », dans S. Pierré-Caps et J.-D. Mouton (dir.), *États fragmentés*, Nancy, PUN-Éditions universitaires de Lorraine, p. 7-21.
- Dieckhoff, A. (2012b). *La nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*, Paris, Flammarion.
- Fernandez, A. (2007). « L'économie basque à la fin du xx^e siècle. Entre crise industrielle et marché européen », *xx^e Siècle. Revue d'histoire*, vol. 3, n° 95, p. 167-180.
- Fournier, P. (dir.) (1981). *Capitalisme et politique au Québec. Un bilan critique du Parti québécois au pouvoir*, Laval, Éditions coopératives Albert Saint-Martin.
- Gellner, E. (1983). *Nations et nationalisme*, Paris, Payot.
- Generalitat de Catalunya (2011). *Informe de política lingüística 2011*, <<http://www20.gencat.cat/docs/Llengcat/Documents/InformePL/Arxiu/IPL2011.pdf>>.
- Holitscher, M. et R. Suter (1999). « The paradox of economic globalisation and political fragmentation : Secessionist movements in Quebec and Scotland », *Global Society*, vol. 13, n° 3, p. 257-286.
- Hooghe, L. et G. Marks (1996). « Restructuration territoriale au sein de l'Union européenne : les pressions régionales », dans V. Wright et S. Cassese (dir.), *La recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, p. 207-226.
- Katzenstein, P. (1985). *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Ithaca et Londres, Cornell University Press.
- Keating, M. (2003). « Nations sans État ou États régionaux ? Le débat sur la territorialité et le pouvoir à l'heure de la mondialisation », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, p. 439-454.
- Kymlicka, W. (2001). *La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités*, Montréal, Boréal.
- Langlois, S. (1991). « Le choc de deux sociétés globales », dans L. Balthazar, G. Laforest et V. Lemieux (dir.), *Le Québec et la restructuration du Canada, 1980-1992*, Québec, Septentrion, p. 95-108.
- Leca, J. (1986). « Individualisme et citoyenneté », dans P. Birnbaum et J. Leca (dir.), *Sur l'individualisme : théories et méthodes*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 159-209.
- Lecours, A. et L. Moreno (2001). « Paradiplomacy and stateless nations : A reference to the basque country », *Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)*, Working Paper 01-06, <http://www.ipp.csic.es/sites/default/files/IPP/documento_trabajo/pdf/dt-0106.pdf>.
- Leruez, J. (1983). *L'Écosse, une nation sans État*, Lille, Presses universitaires de Lille.
- Montpetit, É. (2003). « Le néocorporatisme québécois à l'épreuve du fédéralisme et de l'internationalisation », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, p. 191-208.
- Ohmae, K. (1996). *De l'État-nation aux États-régions*, Paris, Dunod.

- Paquin, S. (2001). *La revanche des petites nations. Le Québec, l'Écosse et la Catalogne face à la mondialisation*, Montréal, VLB.
- Paquin, S. (2003). *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Paquin, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Peter Lang.
- Quermonne, J.-L. (1997). « L'Union européenne : générateur ou catalyseur de la recomposition territoriale ? », dans C. Bidégaray (dir.), *Europe occidentale. Le mirage séparatiste*, Paris, Economica, p. 299-305.
- Renan, E. (1997). *Qu'est-ce qu'une nation ?*, Paris, Mille et une nuits.
- Seiler, D.-L. (1994). *Les partis autonomistes*, Paris, Presses universitaires de France.
- Vaillancourt, Y. (1983). *Le PQ et le social. Éléments de bilan des politiques sociales du gouvernement du Parti québécois, 1976-1982*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin.
- Vice Ministry for Language Policy (2012). *Basque Government : Fifth Sociolinguistic Survey, 2012*, <http://www.euskara.euskadi.net/r59-738/en/contenidos/informacion/sociolinguistic_research2011/en_2011/adjuntos/Euskal%20Herria%20inkesta%20soziolinguistikoa%202011_ingelesez.pdf>.
- Wallerstein, I. (2006). *Comprendre le monde. Introduction à l'analyse des systèmes-monde*, Paris, La Découverte.

CHAPITRE 19

LA DÉMOCRATIE ET LES FEMMES AU QUÉBEC ET AU CANADA

Geneviève Pagé

Le mythe de l'égalité-déjà-là (entre les femmes et les hommes) est bien présent aujourd'hui au Québec et au Canada, remettant en question le mouvement féministe et la pertinence de porter une attention particulière aux femmes dans un manuel de science politique. Cependant, malgré un taux de participation électorale égal à celui des hommes, les femmes ne forment que le tiers de la députation à l'Assemblée nationale et pas même le quart des personnes élues la Chambre des communes. Malgré un taux de diplomation supérieur à presque tous les niveaux d'études¹, elles gagnent, en 2010, 73,7 % du salaire des hommes (Conseil du statut de la femme – CSF, 2013, p. 9-10 et 16). Les récentes diplômées amorcent leur premier emploi en 2011 avec un salaire hebdomadaire brut inférieur à celui

des hommes de leur cohorte, soit 861 \$ pour les diplômées du baccalauréat et 1119 \$ pour celles possédant une maîtrise, comparativement à 923 \$ et 1241 \$ pour les hommes (CSF, 2013, p. 9-10 et 16). Ces inégalités s'accroissent aux extrêmes des taux de diplomation, avec 40 % des femmes sans diplôme d'études secondaires touchant un revenu annuel inférieur à 20 000 \$, pour seulement 24 % des hommes ayant la même scolarité. De même, seulement 29,6 % des femmes avec un diplôme universitaire de 2^e ou de 3^e cycle dépassent le seuil de revenu des 80 000 \$, comparativement à près de 55 % des hommes avec le même diplôme (CSF, 2013, p. 17). De plus, elles occupent seulement 15,8 % des postes dans les conseils d'administration des cent plus grandes entreprises du Québec (CSF, 2013, p. 17). Toujours en 2011, les femmes sont à la tête de 76 % des familles monoparentales et elles constituent près de 60 % des personnes travaillant au salaire minimum. Selon les recherches

.....
1. Sauf au doctorat où elles représentent seulement 45,9 % des personnes qui complètent ce diplôme.

menées par la sociologue Marie-Ève Surprenant (2009), les jeunes couples continuent d'avoir un partage inégal des tâches ménagères, inégalités accentuées lors de la venue d'un ou de plusieurs enfants, et ce, bien que les hommes comme les femmes se disent en faveur d'un partage équitable. Les femmes représentent 80 % des victimes d'agression dans le cadre conjugal et 83 % des victimes d'agression sexuelle (CSF, 2012, p. 4). On estime qu'une femme sur quatre a subi un viol ou une agression sexuelle au cours de sa vie (Regroupement québécois des Centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel – RQCALACS, 2000).

Comme ces quelques statistiques l'indiquent, nous sommes loin d'être dans une société où l'égalité² entre les femmes et les hommes est atteinte. Quand un système politique est caractérisé par une dominance masculine dans presque toutes les institutions et les sphères de pouvoir, on qualifie ce système de **patriarcat**. Le patriarcat ne signifie pas que toutes les femmes sont soumises à tous les hommes, mais bien que le groupe des hommes, de manière générale, domine le groupe des femmes. Ainsi, ce n'est pas parce qu'une femme a beaucoup de pouvoir – par exemple la première ministre Pauline Marois – que nous ne vivons plus dans une société patriarcale. Comme nous l'avons vu, dans la majorité des institutions de pouvoir et dans les relations sociales, dans la sphère publique comme dans la sphère privée, les hommes en tant que groupe détiennent le pouvoir.

Pourquoi devrait-on se préoccuper de la relation entre les femmes et la politique ? Pour deux raisons : les femmes font partie de la société – elles représentent en fait un peu plus de la moitié de la population – et elles sont touchées par la

politique. De plus, comme le soulignent nombre de politologues féministes, les questions posées par les femmes remettent en cause les concepts de base de la science politique. On peut penser notamment aux questionnements formulés autour des notions de citoyenneté (Young, 1990 ; Glenn, 2002) ; des théories des mouvements sociaux (Staggenborg et Taylor, 1984 ; Staggenborg, 1998 ; Taylor, 1998) ; des notions de pouvoir (Allen, 1996 et 1998 ; Fraser, 1989) ; des notions de liberté ; des théories des relations internationales (Peterson, 1992 ; D'Aoust, 2010, 2012) ou du champ de la science politique lui-même (Vickers, 1997 ; Lamoureux et de Sève, 1993). Il est donc important – autant pour les femmes que pour assurer la justesse et la rigueur scientifique – que les théories et concepts que nous utilisons décrivent, expliquent et analysent réellement l'ensemble (et non la moitié) de la population et de la société dans laquelle nous vivons. C'est aussi parce que la science politique s'intéresse au phénomène du pouvoir et à ses corollaires, l'inégalité, la domination et l'exclusion, que la question des rapports hommes/femmes demeure une interrogation importante pour la science politique. Dans ce chapitre, c'est principalement à travers la notion de démocratie que nous aborderons certaines des questions posées par les féministes.

Ce chapitre vise à survoler plusieurs aspects de la relation entre les femmes et le politique. Dans un premier temps, nous aborderons certaines critiques formulées par les politologues féministes sur le caractère **androcentriste** (centré sur les hommes) de la construction même de l'État moderne et de la démocratie. Par la suite, nous préciserons quelle est la place réservée aux femmes dans la démocratie représentative. Nous verrons d'abord dans cette section l'histoire de l'accès au suffrage et aux postes de représentation, puis nous dresserons un portrait de la réalité contemporaine. Ensuite,

2. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

nous examinerons les éléments de notre démocratie qui sont plus participatifs. Nous verrons les effets des mouvements sociaux et des groupes de pression sur les instances décisionnelles, notamment en étudiant le cas de la lutte pour l'avortement libre et gratuit. Nous verrons ainsi différents types d'interactions que les femmes et les féministes entretiennent avec l'État et la politique à travers différentes **activités politiques**. Dans la dernière section, nous nous pencherons sur la portée des politiques publiques sur les femmes, en examinant comment certaines de ces politiques présentent la possibilité de redéfinir la relation entre les femmes et l'État.

1. L'ÉTAT MODERNE DÉMOCRATIQUE, UN PROJET D'HOMMES ?

L'une des tensions qui traversent les échanges entre féministes réside dans la réticence de certaines à s'investir dans une structure – l'État démocratique moderne – qui est, dans ses fondements mêmes, androcentrique. L'État démocratique moderne, dès sa conception, a institutionnalisé une **division entre le privé et le public** et une division sexuelle du travail qui relègue les femmes dans l'espace privé, au foyer. Cette division sexuelle, qui justifie le confinement des femmes à la sphère privée, sera au centre des revendications et des luttes féministes pour l'égalité au Québec et au Canada, notamment à travers le slogan « Le privé est politique ». Mais quelles sont donc les conséquences de cette division sur l'organisation sociale et étatique ? Dans cette section, nous dressons un panorama succinct des théories à partir desquelles sont érigées nos institutions démocratiques.

Le théoricien britannique Thomas Hobbes (1588-1679), dans son livre *Léviathan*, a identifié le calcul rationnel des individus rassemblés pour défendre leurs intérêts comme l'élément

fondateur de la société moderne. L'État, selon Hobbes, résulte ainsi d'un contrat social entre des individus libres et égaux qui acceptent rationnellement de déléguer leur pouvoir (y compris celui de tuer) à un corps de gouvernement qui garantit la sécurité, en échange de restrictions sévères sur leurs libertés individuelles.

L'idée du contrat social est ensuite reprise, entre autres, par Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) et John Locke (1632-1704), et plus récemment par John Rawls (1921-2002). Cependant, aucun de ces penseurs ne s'attarde à la prémisse supportant la théorie du contrat social, qui tient pour acquis que ce contrat ne peut s'opérer qu'entre *hommes*. En fait, même si tous ces théoriciens prétendent avoir une idée abstraite et désincarnée de l'« individu », ils s'appuient tout de même sur la présomption que cet individu est nécessairement un homme et même, dans le cas de Rawls, un « chef de famille » (1971, p. 128). Cette conception est loin d'être désincarnée, puisqu'elle présuppose l'existence d'une famille (probablement composée d'une femme et d'enfants). Selon la philosophe Carole Pateman, le contrat social se fonde sur une hiérarchie *a priori* entre les hommes et les femmes en dehors de l'espace politique. Locke le dit clairement quand il précise que les femmes sont « exclues du statut d'« individu » dans la condition naturelle » (cité dans Pateman, 1988, p. 52), leur déniaient ainsi la possibilité de participer au contrat social.

De même, Pateman met en évidence l'exclusion *de facto* des femmes de la notion de « fraternité », qui structure le patriarcat moderne et justifie de remplacer le règne du père (le roi) par un pacte entre frères. Ainsi, une « confrérie » basée sur des relations mutuelles est substituée à une distribution du pouvoir aléatoire à un individu (le roi). Toutefois, cette substitution est limitée dans l'espace, soit au nouvel espace défini comme public – par opposition au privé, au foyer, où l'autorité arbitraire d'un homme continue

de régir la vie des membres de la famille. Ainsi, la dichotomie public/privé est non seulement essentielle à la définition d'un nouvel espace pour le politique, mais également au cœur de la subjugation des femmes à leur mari³. La philosophe française Geneviève Fraisse (2000) va encore plus loin dans son analyse des philosophes de la République française, penseurs de la démocratie, en précisant avec quelle véhémence ces derniers se sont assurés que les principes démocratiques qu'ils proposaient pour la sphère publique ne devaient pas « contaminer » le domaine privé. Ces philosophes niaient ainsi la possibilité que la relation entre les hommes et les femmes soit une association ou un contrat entre deux personnes égales ; elle devait plutôt se limiter à une « union » fusionnelle où la femme se fond juridiquement, politiquement et économiquement dans l'homme (Fraisse, 2000).

Cette séparation entre le privé et le public – qui permet de limiter à la moitié seulement de la société, soit la sphère publique, la portée de la démocratie et de l'idée de l'autonomie des individus – est au centre des questions soulevées par les féministes au milieu du xx^e siècle. On peut donc lire le slogan « Le privé est politique » comme allant bien au-delà de la simple affirmation que certaines sphères de la vie privée sont nécessairement régies par les institutions politiques – qu'il s'agisse des lois sur le mariage, la violence conjugale, la filiation ou l'héritage. Ce slogan peut également souligner que la construction même de ces deux sphères est arbitraire et politique – représentant une excuse

pour ne pas avoir à partager le pouvoir dans certaines sphères de la vie de ces messieurs – indépendamment de la contradiction interne de leur logique.

Bref, c'est la conception même de l'État moderne – celui où la famille est subsumée au chef de famille, et l'idéal de société restreint par la dichotomie public/privé – qui est problématique. Comme nous le verrons dans les sections suivantes, cette dichotomie public/privé est au centre des revendications féministes au Québec et au Canada : de l'inclusion des femmes dans la sphère publique par l'obtention du droit de vote et de participation aux instances, allant jusqu'à la re-négociation des contrats de mariage afin d'étendre la démocratie – la négociation du pouvoir entre des individus considérés comme rationnels et égaux – à la sphère privée. La lenteur, la résistance et les obstacles à ces changements nous incitent à encadrer nos réflexions par les questions suivantes : puisque la division public/privé est si centrale, peut-on réformer l'État pour y inclure les femmes ? Faut-il remettre en question son existence même et, par conséquent, cette division entre le privé et le public, afin de construire des relations égalitaires entre les sexes et de libérer les femmes de la domination masculine ?

POINTS CLÉS

- > L'État démocratique moderne a instauré une division entre la sphère privée et la sphère publique.
- > De grands penseurs comme Rousseau ont volontairement limité l'extension de la démocratie et de l'association entre êtres égaux à la sphère publique, laissant ainsi l'idée d'une hiérarchie et de l'inégalité s'imposer dans la sphère privée.

3. Au Moyen Âge et dans l'Ancien Régime, certaines femmes peuvent gouverner dans quelques pays, Elizabeth 1^{re} d'Angleterre (1533-1603) par exemple, une prérogative qu'elles perdront dans les régimes modernes républicains et libéraux. De plus, la cellule économique à cette époque est le plus souvent la ferme ou la boutique, où la distinction entre le privé et le public est très ambiguë.

2. LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ET LES FEMMES

La démocratie représentative repose sur deux principes : d'une part, « *un principe représentatif* en vertu duquel le Peuple réputé souverain délègue à un petit nombre le soin d'exprimer sa volonté ; d'autre part, un *principe libéral* qui privilégie la libre confrontation des opinions, donc la libre compétition des candidats à la représentation. De sorte que son critère principal est bien l'élection de dirigeants au suffrage universel à travers des élections compétitives, disputées à intervalles réguliers » (Braud, 2002, p. 205-206 ; nous soulignons). C'est donc sur ces deux axes que les féministes se sont battues : la possibilité de déléguer le pouvoir à un petit nombre (le vote) et la possibilité de confronter ses opinions, notamment en participant à la « libre compétition » entre les candidats.

2.1. L'historique du droit de vote

La bataille pour l'extension du suffrage aux femmes est peut-être la lutte féministe la plus connue en Occident. Il est cependant important de noter que cette bataille fut loin d'avoir une progression linéaire. En effet, au Bas-Canada, les femmes qui répondaient aux autres critères d'éligibilité (propriété foncière, âge, etc.) pouvaient voter en vertu de l'*Acte constitutionnel* de 1791 qui créait cette colonie. L'*Acte constitutionnel* ne spécifiait pas le sexe de l'électorat ; cependant, le droit coutumier anglais (*common law*) interdisait aux femmes de voter. Ainsi, puisque le droit coutumier n'était pas appliqué dans le Bas-Canada, qui avait pu conserver son droit civil, les quelques femmes qui répondaient aux critères de citoyenneté, d'âge et de possession de biens avaient le

droit de voter entre 1791 et 1849⁴, moment où les lois furent uniformisées entre le Haut et le Bas-Canada⁵. Cette modification sera consolidée dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867 qui fondait le dominion du Canada.

À partir de ce moment, les luttes pour l'obtention de droits politiques et juridiques ont été, pour presque toutes les associations et les groupes de femmes, au centre de leurs préoccupations, bien qu'elle ne fût pas la seule. L'accès au suffrage est vu autant comme un moyen que comme une fin. Au-delà de la reconnaissance des femmes comme citoyennes, le vote est aussi un moyen important pour faire pression sur les politiciens afin qu'ils adoptent les réformes sociales que les femmes jugeaient pertinentes, telles des politiques de tempérance (prohibition de l'alcool, souvent dans l'espoir de réduire la violence conjugale), des programmes d'aide aux mères pauvres et des mesures de protection des travailleuses. Ainsi, dès la fin du XIX^e siècle, c'est à travers un discours de responsabilité sociale comme mère – au sens propre et figuré – que certaines femmes, comme les membres de la Société nationale Saint-Jean-Baptiste, revendiquent le droit de vote⁶. D'autres femmes,

4. L'historienne Catherine L. Clevedon (1974) souligne que le droit de vote des femmes du Bas-Canada fut retiré l'année qui suivit la célèbre rencontre de Seneca Falls aux États-Unis, où les femmes se dotèrent d'un plan d'action qui incluait la revendication de l'extension du suffrage aux femmes.

5. On attribue souvent la perte du droit de vote des femmes au Bas-Canada à Louis-Joseph Papineau. Ce dernier s'est bel et bien battu pour faire adopter une loi en 1834 retirant le droit de vote aux femmes. Cependant, Londres a répudié la loi de 1834 et les femmes ont conservé leur droit de vote jusqu'à la réforme de 1849.

6. On reproche d'ailleurs à certaines femmes renommées pour leur militance pour le droit de vote, comme Nellie McClung et Emily Murphy, d'utiliser un discours raciste pour faire valoir leur revendication. En effet, comme le documente l'historienne Mariana Valverde (1992), c'est à travers la peur des « immigrants », notamment des Chinois (le « péril jaune »), et contre la « dégénérescence » de la race blanche qu'Emily Murphy développe sa justification pour le vote des femmes blanches.

notamment la militante féministe Idola St-Jean, revendiquent le droit de vote par principe (Lamoureux, 1991).

Les militantes du Canada anglais réussiront tour à tour à obtenir le suffrage aux élections provinciales et aux élections fédérales (la figure 19.1 indique les dates de chaque province et territoire). Entre 1916 et 1925, le gouvernement fédéral ainsi que tous les gouvernements provinciaux – sauf celui du Québec – plieront sous la pression des mouvements féministes et accorderont aux femmes le droit de vote. Ce dernier

ne devient pas pour autant réellement universel pour toutes les personnes adultes et citoyennes : les femmes québécoises devront attendre 1940 pour obtenir le droit de vote au provincial (alors qu'elles pouvaient voter aux élections fédérales depuis 1918) ; les restrictions appliquées à l'ensemble des Canadiens et Canadiennes d'origine chinoise et japonaise sont levées respectivement en 1947 et en 1949 ; les Autochtones n'obtiennent le droit de voter qu'en 1969, les itinérantes et itinérants en 2000 et l'ensemble des détenus, hommes et femmes, en 2002.

FIGURE 19.1.

L'obtention du droit de vote par les femmes par province et territoire, ainsi qu'au gouvernement fédéral



QUELQUES CITATIONS DE « GRANDS HOMMES »
SUR LE SUFFRAGE FÉMININ ET LA REPRÉSENTATION POLITIQUE

Louis-Joseph Papineau et la raison chez les femmes

Je reçois ce matin ta bonne et aimable lettre. Quoiqu'elle respire un peu trop d'esprit d'indépendance contre l'autorité légitime de ton mari, je n'en suis pas aussi surpris qu'affligé. Je vois que cette funeste philosophie gâtes [*sic*] toutes les têtes et le contrat social de Rousseau te fait oublier l'Évangile de St-Paul. « Femmes soyez soumises à vos maris. »

Louis-Joseph PAPINEAU à sa femme
Julie Bruneau, 1830

Henri Bourrassa – Réaction à l'adoption du suffrage féminin par le gouvernement fédéral – 1918

L'introduction du féminisme sous sa forme la plus nocive; la femme-électeur, qui engendrera bientôt la *femme-cabaleur*, la *femme-télégraphe*,

la *femme-souteneur* d'élections, puis la femme-député, la femme-sénateur, la femme-avocat, enfin, pour tout dire en un mot: la femme-homme, le monstre hybride et répugnant qui tuera la femme-mère et la *femme-femme*.

Henri BOURASSA, *Le Devoir*, le 28 mars 1918

La virilité de l'homme français

Que Dieu soit loué que la France est un des seuls pays où les femmes n'ont aucun droit politique. Ceci démontre que nous sommes moins barbares que les autres peuples et que les Français sont toujours conscients de leurs rôles d'hommes et des devoirs liés à leur nature virile.

Thomas CHAPPAIS, conseiller législatif, 1940
(cité dans d'Augerot-Arendt, 1991, p. 139)

2.2. Le cas de la « personne »
et la nomination au Sénat :
les femmes sont-elles
des personnes ?

À première vue, l'acquisition du droit de vote, tant au fédéral que dans la plupart des provinces, semble cristalliser l'idée que les femmes sont des êtres rationnels, autonomes et libres de prendre des décisions. Cependant, il en va tout autrement dans la réalité. Comme nous le verrons, l'abolition progressive de toutes les lois qui infantilisent les femmes sera le résultat d'une longue série de luttes.

En 1929, on voit le dénouement d'une de ces batailles, communément appelée « *person's case* » (cas de la personne). En 1928, la plupart des femmes peuvent voter partout au Canada (sauf aux élections provinciales du Québec) et

se présenter comme candidates. Cependant, elles ne peuvent se faire nommer au Sénat. Cinq femmes – Nellie McClung, Emily Murphy, Irene Parlby, Louise McKinney et Henrietta Muir Edwards – soutiennent que, les femmes étant des « personnes », elles sont admissibles à la nomination, conformément à l'article 24 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* qui stipule que « seulement les personnes qualifiées » peuvent être nommées au Sénat. Elles feront pression sur le gouvernement fédéral pour que ce dernier demande à la Cour suprême de se prononcer sur cette question, ce que la Cour fit dans le renvoi *Edwards c. Canada* (1928) où elle stipula que « les femmes ne sont pas des personnes » au sens de la loi lors de la rédaction de l'Acte. Non satisfaites de cette décision, celles que l'on nommera les « Cinq fameuses » (*Famous five*) en appelleront au Comité judiciaire du Conseil

privé de Londres – instance judiciaire suprême qui régissait encore les lois canadiennes à cette époque. En 1929, dans l'affaire *Edwards c. Canada* (1929), lord Sankey répondra «oui, les femmes sont des personnes», garantissant ainsi l'accès des femmes à toutes les positions, y compris au Sénat⁷. Au Québec cependant, les femmes ne pourront toujours pas faire partie d'un jury, jusqu'à l'action «du banc des jurées» où certaines féministes prendront d'assaut un banc de jurés lors d'une audience pour protester contre l'idée que les femmes puissent être jugées et tenues responsables pour leurs infractions, mais ne peuvent siéger comme membres d'un jury (Péloquin, 2007).

LORD SANKEY EN RÉPONSE À LA QUESTION

« LES FEMMES SONT-ELLES DES PERSONNES ? »

Yes, women are persons... and eligible to be summoned and may become Members of the Senate of Canada. The exclusion of women from all public offices is a relic of days more barbarous than ours. And to those who would ask why the word «persons» should include females, the obvious answer is, why should it not?

LORD SANKEY, 1929

2.3. Les enjeux propres au Québec

Au Québec, les femmes utilisèrent des stratégies différentes pour tenter d'obtenir des droits politiques et juridiques. On discerne souvent deux grandes tendances qui guident la justification pour les droits des femmes. Comme chez les

Anglo-Saxonnes, certaines Canadiennes françaises utilisaient leur rôle de mère de la nation afin de justifier leur accès aux droits juridiques

En contrepartie, d'autres féministes, comme Idola St-Jean, ancrèrent leur argumentaire dans une vision libérale classique d'égalité entre les individus indépendamment de leur sexe. Selon les recherches faites par la politologue Diane Lamoureux, Idola St-Jean maintint un discours qui parle «d'égalité entre les sexes dans les termes du droit naturel, du gouvernement responsable, dans la tradition républicaine du XIX^e siècle, de la volonté générale en termes rousseauistes» (1991, p. 46).

IDOLA ST-JEAN ET LES DROITS NATURELS

Pour en revenir à la vieille controverse d'école, voyons un peu ce qu'est l'électorat. Est-ce une fonction ou un droit? Si on le tient pour une fonction publique, seuls les plus dignes et les plus capables doivent en être investis. D'après cela, nos gouvernements ont le devoir de conférer sur le champ cette fonction aux femmes instruites qui, par leur caractère et leur talent, ne peuvent que l'honorer et de l'enlever bien vite à tant d'hommes ignorants ou malhonnêtes qui ne peuvent en faire qu'un sot usage ou un honteux trafic. Si au contraire l'on admet que l'électorat soit un droit, aucun membre du corps social doit [sic] en être dépossédé. Dès que le gouvernement n'est plus l'apanage de quelques privilégiés, et du jour où la volonté générale a remplacé la volonté monarchique, la démocratie étant née, les pouvoirs politiques émanant de l'expression et du consentement populaire, la logique veut que la souveraineté provenant de tous appartienne à tous.

ST-JEAN, 1928

(cité dans Lamoureux, 1991, p. 50)

7. Mais pas encore dans certains domaines, comme dans l'armée et la police.

Ainsi, s'inscrivant dans une autre mouvance féministe que ses consœurs anglophones et que les organisations comme la Fédération nationale Saint-Jean Baptiste, Idola St-Jean représente le recours à la raison et aux droits naturels pour exiger l'extension des droits politiques et juridiques aux femmes, ce qui incluait bien sûr le droit de vote.

On attribue souvent à l'influence disproportionnée de l'Église sur l'État québécois le retard de 22 ans dans l'attribution du droit de vote aux femmes. L'Église québécoise utilisa des arguments similaires à ceux des conservateurs anglo-saxons des décennies précédentes afin de se battre contre les droits des femmes. Ces arguments peuvent être résumés comme suit :

1. La politique est sale et violente ; elle n'est donc pas appropriée pour les femmes. Elle « expose la femme à toutes les passions et [aux] *aventures* de l'électorisme » (Collectif Clio, 1992, p. 364).
2. L'implication en politique interfère avec les responsabilités familiales.
3. Le droit de vote des femmes va à l'encontre de l'unité et de la hiérarchie familiale ; il remet en question l'autorité du mari.
4. Les femmes ne feront qu'annuler le vote de leur mari en votant contre lui.
5. C'est contre la nature des femmes.
6. Les femmes ont déjà les moyens d'influencer la société à travers les organisations charitables ; le droit de vote n'est donc pas nécessaire pour accomplir les réformes sociales qui leur tiennent tant à cœur.

Ces mêmes arguments firent partie du rapport de la commission Dorion. En effet, en 1929, pour essayer de faire taire la grogne des femmes, le premier ministre du Québec, Alexandre Taschereau, met sur pied la commission Dorion chargée d'évaluer les demandes de droits des femmes. Parmi les multiples revendications, les

groupes de femmes exigent à l'unanimité pour les femmes de :

1. pouvoir toucher leurs propres salaires ;
2. limiter le droit du mari de pouvoir disposer des biens communs sans le consentement de son épouse (p. ex. la maison familiale) ;
3. pouvoir être tuteurs pour les enfants mineurs ;
4. pouvoir hériter des biens de leur mari sans testament.

1^{er} RAPPORT DE LA COMMISSION DORION – 1930

La théorie des « droits égaux » est absurde parce que la fonction de la femme est spéciale et différente de celle de l'homme. Les femmes doivent se sacrifier au bien général de la famille.

La commission Dorion remet en 1930 un rapport jugé très conservateur et méprisant à l'égard des femmes de la province. Elle accorde cependant aux femmes, mais sans grande conviction, le droit de toucher leur salaire et d'exclure les biens qu'elles possédaient avant le mariage de la communauté de biens. Elle permet également aux femmes de devenir tutrices, si elles sont nommées conjointement avec leur mari (Collectif Clio, 1992, p. 354).

En 1940, Adélard Godbout tient sa promesse électorale et accorde finalement le droit de vote aux femmes, malgré les protestations du clergé, réalisant ainsi le premier pas vers la reconnaissance juridique des femmes au Québec. Il faudra attendre la première femme députée, Marie-Claire Kirkland-Casgrain, élue en 1961, pour voir l'adoption de la *Loi sur la capacité juridique des femmes* en 1964, qui octroyait aux femmes une reconnaissance presque totale de leur personne juridique et civile, même lorsqu'elles étaient mariées (la capacité de signer un contrat, de

faire une plainte en justice, etc.)⁸. Et, ce n'est qu'en 2012 qu'une femme, Pauline Marois, à est élue première ministre du Québec, alors que l'Assemblée nationale n'est composée que de 41 femmes députées sur 125.

2.4. La représentation des femmes

2.4.1. *Les femmes participent*

Au Québec, depuis que les femmes ont acquis le droit de vote, leur participation aux élections semble se maintenir au même taux que celle des hommes. Réfutant l'idée d'un abstentionnisme féminin, Chantal Maillé (1990) compare les données des taux de participation des hommes et des femmes du Québec aux élections fédérales depuis 1921 et aux élections provinciales depuis 1944. Elle conclut que, du moment où les Québécoises ont obtenu ce droit, elles s'en sont prévaluées largement et dans des proportions similaires à leurs homologues masculins ; certaines recherches démontrent même que leur taux de participation est légèrement supérieur à celui des hommes (Harell, 2009).

Si on élargit la lunette de la participation politique à l'intérêt général pour la politique, il semble que les femmes canadiennes s'intéressent moins à la politique et soient moins confiantes en leurs habiletés politiques que leur contrepartie masculine (Gidengil *et al.*, 2010, p. 99). Elles portent moins d'attention aux nouvelles ayant pour sujet la politique et en savent moins sur le sujet que les hommes canadiens. Toujours selon Gidengil *et al.* (2010), ces données sont relativement stables à travers le

temps et indépendantes des très importantes avancées que les femmes ont réalisées dans les 40 dernières années. Il semble aussi que ces différences entre les sexes dans les attitudes à l'égard de la politique ne peuvent être expliquées seulement par la féminisation de la pauvreté et par la double tâche liée à la combinaison de leur emploi salarié et des tâches domestiques. Certains auteurs expliquent cette différence par la perception répandue selon laquelle la politique est loin des préoccupations quotidiennes des femmes, par le manque de femmes élues et par le fait que les médias mettent perpétuellement l'accent sur les querelles de partis. En contrepartie, la thèse du « manque d'intérêt » des femmes est contrebalancée par les données exposant le sens de responsabilité citoyenne plus développé chez les femmes canadiennes et un plus grand engagement de ces dernières dans différentes organisations sociales ou religieuses (Harell, 2009, p. 3). En fin de compte, leur taux de participation similaire ou supérieur à celui des hommes, autant en ce qui a trait au vote qu'à la participation à des manifestations ou à des groupes d'intérêt (Gidengil *et al.*, 2010, p. 99), laisse croire qu'il ne faut pas conclure trop vite à un désintérêt des femmes vis-à-vis de la politique.

En fait, les femmes paraissent diriger davantage leur engagement politique et civil vers les organisations communautaires et les groupes d'intérêt qui se veulent plus égalitaires et moins « partisans » (Cross, 2010, p. 149). Ainsi, il semble que les écarts dans l'engagement des hommes et des femmes en politique aient plus à voir avec la manière dont la politique se fait au Québec et au Canada, et avec la façon dont les femmes conçoivent la politique (Harell, 2009), qu'avec un intérêt réel et un désir d'implication des femmes dans leur milieu de vie. Ces données nous mènent à remettre en question la pertinence de défendre simplement un plus grand engagement

8. Certains droits juridiques ne seront octroyés que quelques années plus tard, notamment le droit d'être membre d'un jury (et donc d'être jugée par un jury composé de ses pairs) en 1971 (Péloquin, 2007).

des femmes en politique. Ne serait-il pas mieux de réfléchir à un changement des institutions pour qu'elles permettent à toutes sortes de personnes de s'engager et qu'elles favorisent la prise de décisions collectives?

2.4.2. *Les femmes comme représentantes : soutenir les femmes ou les féministes ?*

La participation politique ne se limite évidemment pas à l'acquisition et à l'exercice du droit de vote ; la possibilité de se représenter et de représenter ses pairs est également au centre de la participation. Ainsi, une fois le droit de vote acquis, nombre de féministes se sont engagées dans une longue marche vers l'élection de femmes aux postes de représentantes. Dans tous les pays occidentaux postindustriels, le constat est le même : l'augmentation de la représentation des femmes se fait à pas de tortue. Selon l'organisation de l'Union interparlementaire et les Nations Unies, un taux minimal de 30 % de femmes représentantes serait nécessaire pour assurer une masse critique leur permettant d'avoir une influence. Selon les taux mis à jour au 1^{er} septembre 2013 par l'Union interparlementaire, les 24,7 % de députées à la Chambre des communes placent le Canada au 47^e rang mondial, loin derrière certains pays d'Afrique (p. ex. Rwanda : 55,3 % ; Sénégal : 42,7 % ; Afrique du Sud : 42,3 % ; Mozambique : 39,2 %), d'Amérique latine (p. ex. Cuba : 48,9 % ; Nicaragua : 40,2 % ; Équateur : 38,7 % ; Costa Rica : 38,6 %), et d'Europe (p. ex. Suède : 44,7 % ; Finlande : 42,5 %, mais aussi Belgique : 38 % ; Espagne : 36 % ; Serbie : 33,2 % ; Italie : 31,4 %). Au Canada, dans les 20 dernières années, la proportion de députées a lentement augmenté de 6,7 %, passant de 18 % en 1993 à 24,7 % en 2013. À ce rythme, il faudra attendre les années 2090 pour dépasser la barre des 50 %. Cette

lente progression pousse certaines organisations à militer activement pour augmenter la représentation des femmes (p. ex. le groupe Femmes, politique et démocratie) et certaines intellectuelles à défendre l'utilisation de mesures incitatives, tels les quotas, afin de se rapprocher d'une parité de représentation entre les hommes et les femmes.

Mais la revendication de la représentation ne fait pas l'unanimité chez les féministes. En effet, l'élection et le règne de Margaret Thatcher, comme première ministre conservatrice du Royaume-Uni pendant les années 1980, ont confirmé que ce n'est pas parce qu'on est une femme qu'on défend les intérêts des femmes. Sabrant dans les programmes sociaux, privatisant les services publics et déréglementant le marché, faisant la guerre aux syndicats, la « dame de fer » prônait un individualisme pur et dur et ne voulait d'aucune façon être associée à ce « poison » qu'est le féminisme. Ainsi, les débats sur la **représentation « descriptive »** – l'idée que les individus sont typiquement représentatifs des groupes ou classes de personnes auxquels ils ou elles appartiennent⁹ – font encore rage au sein des écrits féministes (voir entre autres Bherer, 2004 ; Gould, 1996 ; Mansbridge, 1999, 2001 ; Mouffe, 1996 ; Phillips, 1996, 1998). C'est notamment ce qui a poussé certaines féministes à mettre sur pied le Parti féministe du Canada, maintenant défunt, qui ne représentait pas seulement les femmes, mais une vision féministe de la politique (O'Brien, 1999 ; voir aussi Zaborsky, 1987).

En fait, peu de femmes politiciennes s'associent ouvertement au mouvement féministe, considéré comme défendant des intérêts trop

.....
9. Par exemple, les femmes représentent nécessairement les intérêts des femmes, les Autochtones ceux des Autochtones, etc. (Mansbridge, 1999, p. 629).

particularistes ou associé à un radicalisme de mauvais goût pour la politique électorale (Dumont, 2011). Dans leur étude sur la culture masculine de la politique, Manon Tremblay et Édith Garneau concluent que les femmes en politique cherchent à éviter l'étiquette de féministe, « soit par crainte de susciter l'hostilité des collègues, soit en raison d'une conception faussée du féminisme (c'est-à-dire [qu'elles cherchent à] évacuer l'image de la radicalité) » (1997, p. 77). Cependant, sans pour autant s'affubler du titre féministe, il semble que les femmes élues soient conscientes d'une responsabilité particulière à défendre les intérêts des femmes comme groupe social (Tremblay, 1992).

2.4.3. *Députées, membres du Cabinet et premières ministres : un pouvoir réel ?*

Nombre d'analyses politiques s'accordent sur le fait que le pouvoir réel ne se trouve pas tant dans la Chambre des représentants, mais bien au sein du cercle restreint du Cabinet des ministres (Tremblay, 2005, 2010). Ainsi, il importe de se demander, au-delà des femmes élues comme députées, comment s'exerce la participation des femmes dans les hauts cercles du pouvoir. Robert Putnam a formulé, au milieu des années 1970, la loi de la « **disparité progressive** » qui veut que plus un poste est élevé dans la hiérarchie politique, plus les femmes y sont rares (1976, p. 33). On peut donc s'attendre à retrouver une proportion moins grande de femmes dans le Cabinet des ministres qu'à l'Assemblée législative. Certaines études démontrent en effet que les femmes sont surreprésentées dans les postes « inférieurs », dotés de peu de pouvoir, et sous-représentées dans les postes « supérieurs », dans lesquels on détient plus de pouvoir (Bashevkin, 1993; Young et Cross, 2003). Mais les

résultats des études se penchant spécifiquement sur la représentation au sein des Cabinets sont plus ambigus et indiquent, au contraire, qu'au Canada et au Québec, la proportion de femmes au sein des Conseils des ministres est plus élevée que la proportion de femmes élues au Parlement, et ce, de manière assez constante dans le temps (Tremblay et Andrews, 2010; Paquin, 2010). Selon les études de Manon Tremblay et Sarah Andrews, il semble également que « le pourcentage de députées du parti au pouvoir constitue la variable la plus déterminante de la proportion de femmes nommées ministres, quoique le pourcentage global de députées exerce aussi une influence significative sur l'importance de l'espace occupé par les femmes dans les Cabinets » (2010, p. 152). Des études portant sur le Québec entre 1970 et 2008 confirment que la loi de la disparité progressive ne semble pas s'y appliquer : la proportion de femmes dans les Cabinets reste généralement supérieure à celle des femmes élues dans le parti au pouvoir et à l'Assemblée nationale (Paquin, 2010, p. 125).

Cependant, en y regardant de plus près, on voit que les responsabilités ne sont pas distribuées également à l'intérieur des cabinets. Au fédéral, seulement 15 % des portefeuilles liés aux fonctions régaliennes de l'État (la défense, la justice, les relations internationales) sont confiés à des femmes¹⁰. Cette proportion diminue à moins de 7 % pour les provinces¹¹. Si l'on ajoute l'autre secteur important du pouvoir

10. Ces données sont basées sur les titres de ministres attribués aux femmes entre 1921 et 2007.

11. Selon Tremblay et Andrew, les différences dans les écarts entre les gouvernements provinciaux et fédéral peuvent être expliquées en partie par la répartition des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement, changeant l'importance mutuelle des différents ministères et le nombre de ministères disponibles dans chacune de ces catégories. Par exemple, la plupart des provinces n'ont pas de ministère de la Défense ni de ministères dédiés aux relations internationales.

LES FEMMES CHEFFES DE GOUVERNEMENT – QUÉBEC ET CANADA

Pauline Marois – première ministre du Québec

Pauline Marois, la première femme à la tête du Québec
L'élection du 4 septembre 2012 permit à une femme, Pauline Marois, d'accéder au poste de premier ministre du Québec, après que celle-ci eut œuvré en politique depuis plus de trente ans. Malgré plusieurs revers et difficultés – notamment sa 2e place à la course à la chefferie du Parti québécois de 2005 –, Pauline Marois a persisté dans son ascension vers le pouvoir. Même si Mme Marois a par le passé soutenu des causes chères aux féministes – telles les garderies à 5 \$ –, son engagement pour la défense des droits des femmes ne semble pas acquis (voir Porter, 2012).

Kim Campbell – première ministre du Canada (juin à novembre 1993)

La première et seule femme à avoir occupé la position de cheffe du gouvernement canadien fut Kim Campbell. C'est en remportant la course à la chefferie du Parti progressiste-conservateur (contre son rival Jean Charest) qu'elle accède au pouvoir à la suite de la démission de Brian Mulroney. Sa popularité d'abord inattendue et généralisée se détériorera brutalement lors de la campagne électorale, quelques mois après son ascension au pouvoir. Sa chute est généralement attribuée à son incapacité à réparer les pots cassés laissés par son prédécesseur, ainsi qu'à la couverture médiatique négative dont elle a été tributaire (voir Mendelsohn et Nadeau, 1999).

au sein des cabinets – les fonctions économiques (le Conseil du trésor, les finances, l'énergie et les ressources naturelles, le revenu, l'industrie et le commerce) –, les femmes ont reçu 35 % des affectations ministérielles dans ces deux domaines au gouvernement fédéral et moins de 20 % dans les provinces (Tremblay et Andrew, 2010). En contrepartie, dans 75 % des cas au provincial, et moins de 60 % au fédéral, les portefeuilles des ministères socioéconomiques (l'éducation, l'emploi, l'immigration, l'emploi, le tourisme et le loisir) ou socioculturels (citoyenneté, condition féminine, culture, famille, santé et services sociaux, identité et multiculturalisme) ont été gérés par une femme. On peut donc conclure que, si la loi de la disparité progressive ne s'observe pas dans la participation au Conseil des ministres, elle semble néanmoins expliquer une partie de la réalité dans l'attribution des rôles de pouvoir à l'intérieur de ce dernier.

POINTS CLÉS

- > Plusieurs types d'arguments sont utilisés pour revendiquer le droit de vote des femmes, notamment : des arguments maternalistes (reposant sur le rôle social des mères) et des arguments égalitaristes (reposant sur l'égalité des femmes comme individus).
- > L'influence disproportionnée de l'Église sur le gouvernement du Québec peut expliquer en partie le retard dans l'obtention du droit de vote aux élections provinciales, ainsi que la nature conservatrice du rapport de la commission Dorion, qui n'amène que peu de changements.
- > L'implication politique et civique des femmes se fait par des canaux différents de ceux des hommes ; il ne faut donc pas conclure à un désintérêt des femmes envers la politique.
- > La représentation des femmes aux gouvernements est encore inégale. La proportion

de femmes élues augmente à un rythme de tortue ; cependant, leur présence aux conseils des ministres et dans les cabinets est tout de même significative.

3. LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE : L'INFLUENCE DU MOUVEMENT FÉMINISTE SUR L'ÉTAT

La démocratie participative est ancrée dans une citoyenneté active et informée où les individus et les groupes s'inscrivent dans un processus d'identification et de résolution de leurs problèmes, en participant aux prises de décisions plutôt qu'en s'en remettant aux représentants (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005). Reposant sur une critique de la représentation comme délégation des pouvoirs du peuple, ou encore comme aliénation de la souveraineté (Talpin, 2009, p. 389), la démocratie participative inclut notamment une série de processus dans lesquels les citoyens et les groupes discutent des enjeux qui les touchent (Bherer, 2006). Ainsi, cette section porte sur les différents moyens qu'ont empruntés les femmes et les organisations féministes pour influencer les politiques gouvernementales en dehors de l'exercice du droit de vote. Cette section se base donc sur une notion de la politique qui dépasse les structures officielles du gouvernement et des partis, pour s'intéresser à une vision plus large de la politique, incluant notamment les débats entre les mouvements sociaux et le gouvernement, de même que les débats internes aux mouvements sociaux (Vickers, 1997). Puisqu'il serait impossible de parcourir tous ces moyens, nous en avons sélectionné quelques-uns afin de faire valoir un portrait diversifié. Nous considérerons d'abord la Commission royale d'enquête sur la situation des femmes. Nous nous attarderons ensuite aux organisations nationales

et provinciales représentant les femmes – le Comité canadien d'action sur le statut de la femme (CCA) et la Fédération des femmes du Québec (FFQ) – et leurs rôles de groupes de pression. Finalement, nous nous pencherons sur un exemple de lutte où la participation de milliers de femmes et d'hommes à un mouvement social a permis le changement des pratiques sociales, des lois et des politiques : le combat pour le contrôle des femmes sur leur corps et pour le libre choix à l'avortement.

3.1. La Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada

En 1967, sous la pression de plusieurs groupes de femmes, le gouvernement libéral fédéral de Lester B. Pearson mit sur pied la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada (commission Bird), la première commission dans l'histoire présidée par une femme, la journaliste Florence B. Bird. La commission avait pour mission de « faire enquête et rapport sur le statut des femmes au Canada, et de présenter des recommandations quant aux mesures pouvant être adoptées par le gouvernement fédéral afin d'assurer aux femmes des chances égales à celles des hommes dans toutes les sphères de la société canadienne » (Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, 1970, p. VII). Outre le fait d'être présidée par une femme, cette enquête publique représente une avancée majeure en ce qui a trait à la participation des femmes aux processus de consultations : les commissaires sont majoritairement des femmes, plus de 468 mémoires et plus de 1000 lettres ont été envoyées et lues, six mois d'audiences publiques se tinrent dans 14 grandes villes des 10 provinces, en plus d'audiences à Yellowknife et à

Whitehorse. En tout, près de 900 personnes au total ont témoigné. Les commissaires, constatant le manque flagrant d'information disponible, ont également commandé plus de 40 études spéciales. Se basant sur le principe d'égalité des droits et libertés de tous les êtres humains, la commission Bird a remis en 1970, par le biais d'un document de près de 500 pages, 167 recommandations au gouvernement, portant sur des sujets aussi disparates que l'équité salariale, les moyens contraceptifs et la *Loi sur les Indiens*.

En plus d'inviter formellement les femmes à participer à l'identification de leurs problèmes et à la recherche de solutions, le rapport de la commission Bird fut une source importante d'information et une base sur laquelle les mouvements féministes allaient pouvoir s'appuyer afin de revendiquer de nombreux changements. Cette commission permit à beaucoup de femmes de mettre leur expérience personnelle en perspective avec celle de l'ensemble des femmes du pays et de rendre politiques des enjeux qu'elles croyaient personnels.

3.2. Les groupes de pression

En 1972 est formé le CCA (Comité canadien d'action sur le statut de la femme). Pensé à l'origine pour veiller à la bonne implantation des recommandations du rapport de la commission Bird, le CCA deviendra l'organisation parapluie des groupes de femmes dans l'ensemble du pays (Vickers *et al.*, 1993).

En fait, tant le CCA que la FFQ présentent une forme d'organisation particulière, en intégrant un mélange d'organisations autonomes, de groupes d'intérêt et (pour la FFQ) d'individus, ainsi qu'une très large gamme d'idées politiques, le tout en demeurant un interlocuteur reconnu par le gouvernement. Ainsi, certaines théoriciennes ont qualifié le CCA et la FFQ de

mouvements intégrateurs (Miles, 1984; Vickers 1993). Ces structures parapluies permettent de conserver une certaine liaison entre les groupes radicaux autonomes et socialistes – que l'on regroupe habituellement difficilement au plan national – et le gouvernement. Le CCA devient ainsi, dans ses premières années, un espace de débats entre les groupes de femmes, afin d'établir les priorités et de développer des actions concertées pour maintenir la pression sur le gouvernement et mettre en application les revendications de la commission Bird (Vickers, 1993, p. 74).

Précédant de quelques années la mise sur pied de la commission Bird, la FFQ voit le jour en 1966 afin de « grouper, sans distinction de race, d'origine ethnique, de couleur ou de croyance, des femmes et des associations désireuses de coordonner leurs activités dans le domaine de l'action sociale » (cité dans Trudel, 2009, p. 74). Ainsi, dès son origine, la FFQ se veut une organisation non partisane et non confessionnelle, tentant de regrouper autant des francophones que des anglophones, autant des femmes impliquées dans la politique partisane que dans l'action sociale, autant des femmes individuelles que des organisations. Elle se veut une voix pour toutes les femmes. Dès ses débuts et encore aujourd'hui, l'aspect fédérateur de la FFQ lui impose d'être un lieu de confrontations et de remises en question perpétuelles, mais aussi un lieu d'échanges et de débats importants pour l'articulation de revendications visant à améliorer la condition des femmes du Québec¹².

12. Dans sa thèse de doctorat retraçant l'histoire de la FFQ, Flavie Trudel relate les conflits du congrès de formation et ceux liés à l'élection du premier conseil d'administration. Pour un exemple contemporain des échanges houleux ayant lieu à la FFQ, on peut penser à ses positions sur le voile (2009). Elle s'oppose autant à l'interdiction du port des signes religieux qu'à son imposition par quelque autorité ainsi qu'à ses critiques sans équivoque sur l'exclusion engendrée par le projet de loi 60 (Charte affirmant les

À certains moments, la FFQ est critiquée pour ses méthodes d'action : en tentant de chercher des solutions aux problèmes des femmes par le lobby et les transformations législatives, la FFQ ne remet pas en cause la légitimité de l'État, contrairement au courant plus radical (Trudel, 2009, p. 119).

Ainsi, la FFQ, comme le CCA à l'échelle nationale, joue un double rôle : 1) en tant qu'organisation, elle prend position et intervient dans les débats politiques afin de faire entendre la voix des femmes dans l'arène politique ; et 2) de par ses espaces de discussion, d'échange, d'affrontement et de délibération, elle représente en elle-même un espace politique permettant la participation des femmes à différents débats.

Dès leurs débuts, ces deux organismes sont principalement ancrés dans une vision égalitariste inscrite dans le droit libéral. Ils visent également à demeurer des groupes de pression autonomes. Les structures de représentation et de participation à certains débats à travers les assemblées générales représentent même, selon certaines auteures, ce à quoi ressemblerait la politique si les femmes avaient la possibilité d'en repenser les structures (Vickers, Rankin et Appelle, 1993, p. xi). Cependant, les coupures dans les budgets des organisations¹³ ainsi que la délégitimation des groupes de femmes comme interlocuteurs crédibles aux yeux de l'État (Andrew, 1998 ; Jenson et Phillips, 1996) ont porté de durs coups à ces deux groupes. Malgré tout, ces deux organisations se sont adaptées et sont encore bien présentes dans plusieurs débats qui entourent les femmes et les féministes.

3.3. La lutte pro-choix et la politique de rue

Contrairement aux luttes que nous avons considérées jusqu'à maintenant, la lutte pour la décriminalisation et l'accès libre et gratuit à l'avortement ne s'est pas gagnée par l'action de féministes d'État ou par l'action lobbyiste. Au Québec, le premier groupe à s'engager dans la lutte, le Comité de lutte pour la conception et l'avortement libres et gratuits, est un groupe autonome de femmes souvent qualifiées de radicales (Dumont et Toupin, 2003, p. 367) qui, tout en menant la lutte politique dans les espaces publics et populaires, offre des services clandestins. Le *Bill Omnibus*¹⁴ du gouvernement fédéral avait permis en 1969 de créer une exception légale pour l'avortement, avec la permission d'un comité thérapeutique¹⁵, si l'interruption de grossesse s'avérait nécessaire pour la santé des femmes. La revendication des féministes était donc simple : le corps des femmes leur appartient ; elles sont les seules à pouvoir décider de ce qui le concerne. C'est donc le droit à leur intégrité physique qu'elles revendiquent, lorsqu'elles crient dans les rues « Ni curé, ni médecin, notre corps nous appartient ». En fait, cette lutte s'est menée simultanément sur trois fronts : 1) le front juridique, principalement à travers les procès du D^r Henry Morgentaler ; 2) le front « sanitaire », avec la pratique d'avortements illégaux dans les centres locaux de services communautaires

.....

14. *Loi de 1968-1969 modifiant le droit pénal* (S.C. 1968-1969, c. 38).

15. Les hôpitaux devaient former des comités thérapeutiques composés de trois médecins enregistrés. Les comités recevaient les demandes des femmes et décidaient si leurs raisons étaient valables. Certains hôpitaux n'ont même pas pris la peine de former des comités thérapeutiques, d'autres comités refusaient systématiquement les demandes alors que quelques-uns étaient un peu plus souples. Bref, les décisions semblaient davantage se fonder sur les croyances personnelles des médecins que sur la question de la santé des femmes (Desmarais, 1999).

..... valeurs de laïcité) (2013a, 2013b). La FFQ a souvent pris position dans les débats politiques, notamment lors du référendum de 1980 (pour le NON) et celui de 1995 (pour le OUI) (Trudel, 2009, p. 4).

13. Par exemple, durant l'année 1989-1990, le CCA a vu son budget coupé de moitié par le gouvernement fédéral.

(CLSC) à la grandeur de la province¹⁶; et 3) le front politique et idéologique.

En 1978, le Comité de lutte s'élargit et devient la Coalition pour le droit à l'avortement. Les membres utilisent une diversité de tactiques : des manifestations du 8 mars à celles lors de la fête des Mères, des messages sur les murs de l'Oratoire Saint-Joseph à une déclaration de plus de 100 femmes s'inculpant volontairement reproduite dans une page complète du *Devoir* (Desmarais, 1999, p. 187). Elles vont même défier directement la loi en mettant sur pied des cliniques qui pratiquent des avortements illégaux dans les CLSC, ainsi que lorsqu'elles accompagnent illégalement Chantal Daigle aux États-Unis pour qu'elle s'y fasse avorter, et ce, contre l'injonction obtenue par son ex-conjoint¹⁷. Les féministes actives dans cette lutte ne demandaient pas l'aval des institutions politiques avant d'agir dans l'espace public et privé afin de défendre et convaincre la population du bien-fondé de leurs revendications (Bessaïh et Desmarais, 2008).

16. Il semble que même quand l'information est devenue de nature publique (première page du *Devoir*), le gouvernement n'ait pas entamé de poursuites, tolérant ainsi la pratique et permettant qu'elle s'étende à l'ensemble de la province (Desmarais, 1999, p. 212).

17. Le cas de Chantal Daigle fut la deuxième bataille autour de l'avortement portée devant la Cour suprême du Canada, lorsque cette dernière en appela de l'injonction obtenue par son ex-conjoint Jean-Guy Tremblay afin de l'empêcher de se faire avorter, en revendiquant son droit de veto en tant « père en puissance » et en citant le droit du fœtus à la vie. La grossesse avançant durant les procédures judiciaires, Chantal Daigle décida d'aller se faire avorter aux États-Unis, contrevenant ainsi à l'injonction de la Cour supérieure du Québec, injonction maintenue en Cour d'appel. Le verdict de la Cour suprême du Canada lui donna cependant raison en réaffirmant, d'une part, que le fœtus n'a pas de personnalité juridique, et donc n'a pas un « droit à la vie » et, d'autre part, que le « père en devenir » n'avait aucun droit de veto sur le sort du fœtus (*Tremblay c. Daigle*, [1989] 2 R.C.S. 530).

L'obtention de la décriminalisation de l'avortement en 1988, à la suite de l'arrêt Morgentaler (1988) de la Cour suprême, vient donc confirmer une pratique déjà répandue au Québec, mais tout de même illégale. C'est donc un exemple que la politique et les lois sont parfois à la remorque de la société et que la politique peut se jouer à l'extérieur des institutions prévues à cet effet. Au-delà des moyens utilisés pour « faire de la politique », cette lutte pour l'acquisition du contrôle de leur corps peut être considérée, pour les femmes, comme la dernière étape nécessaire au plein accès à la participation politique et à la citoyenneté réelle. Ainsi, et contrairement aux stratégies utilisées par certaines suffragettes, il s'agirait selon la sociologue Marie-Blanche Tahan de « la rupture d'une assimilation entre la “femme” et la “mère” qui a permis l'accès à la véritable citoyenneté pour les femmes » (1999, p. 81).

POINT CLÉ

- > En dehors des structures officielles, les femmes influencent la politique à travers : des groupes de pression comme le CCA et la FFQ ; leur implication dans les instances paragouvernementales, comme la commission Bird ; leur implication dans les mouvements sociaux, comme le mouvement féministe et la lutte pour la décriminalisation et l'accessibilité de l'avortement.

4. L'INFLUENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR LES FEMMES

Le lieu commun voulant que l'appartenance à une couche inférieure de la société se traduise par une moins grande participation à la politique est bien documenté. Entre autres, Gidengil et

ses collègues confirment que les inégalités structurelles font en sorte que les voix de certaines personnes sont moins entendues et que leurs préférences comptent moins (2010, p. 111). Dans cette perspective, il est donc important d'aller au-delà du droit de vote et de la participation aux partis politiques pour comprendre les relations entre les femmes et la politique. Ce n'est, bien sûr, pas directement et réellement pour permettre aux femmes de participer au processus démocratique que l'État-providence s'est développé. Cependant, l'accès des femmes à davantage de ressources est également le corollaire d'une plus grande participation de ces dernières à la politique. Nous nous attarderons donc, dans cette section, aux mesures sociales qui ont permis à certaines femmes – comme individus ou comme mères – d'améliorer leur situation et celle de leur famille.

4.1. L'État-providence : l'influence des mesures sociales sur les femmes

On tend généralement à définir l'État-providence comme un État qui prône l'intervention dans certains secteurs, comme le soutien au revenu, la santé, l'éducation et le soutien aux familles afin d'assurer un bien-être minimal à l'ensemble de la population. Pour certains, il est une extension de l'État protecteur, chargé non seulement de garantir l'intégrité physique et la propriété privée – comme l'État moderne du contrat social –, mais également un minimum de sécurité financière (Rosanvallon, 1981, p. 20).

Dans la mesure où, comme nous l'avons vu, le contrat social a été « signé » entre hommes – représentant la famille aux yeux de l'État –, il est difficile de considérer les femmes comme étant des bénéficiaires légitimes de cette garantie. En fait, les premiers filets sociaux mis en place par

l'État viseront les femmes, mais au cœur d'une relation où l'État se substitue au mari absent ou décédé. C'est le cas pour les premières rentes allouées par le gouvernement fédéral aux veuves de guerre à partir de 1919 (Gauthier, 1985, p. 307) et des allocations offertes par le gouvernement du Québec à partir de 1937 aux « mères nécessiteuses », qui ne visaient que les femmes mariées dont le mari était décédé, invalide, interné ou avait abandonné le foyer depuis plus de cinq ans. Afin de se prévaloir de cette prestation, les femmes devaient non seulement prouver leur pauvreté, mais également leurs bonnes mœurs, en fournissant un certificat attesté par un ministre du culte (Baillargeon, 1996, p. 23 ; Collectif Clio, 1992, p. 282)¹⁸. Même si la loi sur les mères nécessiteuses peut difficilement être considérée comme progressiste, considérant que des lois similaires, mais moins exigeantes, qui existent aux États-Unis depuis 1911 et dans d'autres provinces canadiennes depuis 1916, elle marque tout de même un tournant dans la reconnaissance de la possibilité, pour certaines femmes, d'être cheffes de famille. Les femmes se positionnent ainsi, d'une certaine manière, comme étant des interlocutrices crédibles pouvant réclamer une aide particulière de l'État.

Malgré l'érosion de certaines restrictions avec le temps, la loi sur les mères nécessiteuses ne s'étendra jamais aux filles-mères (mères non mariées) et aux femmes divorcées ou séparées pour violence conjugale (Baillargeon, 1996, p. 24). Il faudra attendre l'instauration de l'allocation familiale après la Seconde Guerre mondiale, destinée à toutes les mères de la nation, pour

.....
18. Ces « mères nécessiteuses » devaient aussi vivre au Québec depuis sept ans et être sujets britanniques depuis au moins 15 ans, ce qui exclut les mères immigrantes. Ces femmes devaient avoir au moins deux enfants de moins de 16 ans. En plus de la lettre du curé de la paroisse, une deuxième lettre d'une personne « désintéressée » était exigée.

voir la mise en place d'un système universel indépendant de la « moralité » des femmes bénéficiaires. Selon les historiennes du Collectif Clio, le maintien de la mère comme bénéficiaire de l'allocation familiale, plutôt que le père – le chef de famille reconnu dans le Code civil –, fut en lui-même une bataille politique contre l'Église et le gouvernement unioniste de Maurice Duplessis, qui insistait pour que les chèques soient libellés au nom des pères (1992, p. 389-392).

La loi sur l'aide sociale de 1969 permit d'augmenter l'autonomie financière des femmes, celles-ci ayant accès à une certaine sécurité financière en tant qu'individus et non plus seulement en tant que mères responsables de l'éducation des enfants. Cette loi est donc venue consolider la nouvelle relation des femmes à l'État, en tant qu'individus à part entière, dignes de droits et de responsabilités en dehors de leur rôle maternel, principes déjà établis dans la *Loi sur la capacité juridique de la femme* de 1964.

4.2. La responsabilité des enfants

L'autre aspect des relations entre les femmes et l'État, qui sera grandement modifié grâce aux luttes d'émancipation des femmes, est la responsabilité de l'État dans l'éducation des enfants. Si les premières mesures de soutien financier visent les mères méritantes, c'est parce que leur objectif est de permettre aux mères de bien accomplir leur rôle dans la société : celui de la reproduction et de l'éducation des enfants. C'est donc principalement à travers le prisme du rôle maternel que l'État accepte de se substituer au père.

Avec l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail dans les années 1960 et suivantes, l'assignation de la responsabilité unique des femmes dans l'éducation des enfants est remise en question. Le rapport de la commission Bird a bien repris

cette revendication des groupes de femmes, mais l'instauration d'un système de garderie accessible (autant sur le plan financier qu'en termes de proximité et de disponibilité des places) ne viendra que très tard dans le cas du Québec, et demeure toujours absent du reste du Canada. L'idée que l'État a une part de responsabilité dans la prise en charge des enfants fait son chemin tranquillement. Malgré la mise sur pied de garderies populaires au début des années 1960, de quelques garderies en milieu de travail au milieu des années 1970 (Roy, 2010) et malgré la promesse du Parti québécois (dans son programme de 1975) d'instaurer un programme universel et gratuit de garderies, ce n'est que vers la fin des années 1970 que le gouvernement du Québec commence à reconnaître la nécessité des services de garde pour assurer le plein droit des femmes au travail et au loisir (Desjardins, 1984). Les modifications apportées par la *Loi sur les services de garde à l'enfance* de 1979, même si celle-ci présente des améliorations substantielles, ne sauront régler le problème du manque de places disponibles et le prix exorbitant des garderies pour les enfants en bas âge. Le réel changement ne se fera qu'avec l'instauration graduelle du réseau des garderies à 5 \$ par jour (maintenant 7 \$) en 1997 et celle d'un plan de création d'un nombre substantiel de places (de 80 000 en 1997 à 200 000 en 2006) (Tremblay, 2010), qui sera en bonne partie mis en application. Ces quelques mesures, bien qu'encore insuffisantes, témoignent néanmoins du réel partage de la responsabilité des enfants dans la société avec le gouvernement du Québec. Pour revenir aux propos de Marie-Blanche Tahon cités plus haut, il semble que ce ne soit pas seulement l'accès au contrôle de leur corps qui permette aux femmes d'accéder pleinement à la citoyenneté et de réellement participer au processus politique, mais également la dissociation entre femme et mère, et la possibilité d'être femme et mère en

partageant les responsabilités liées à la prise en charge des jeunes enfants.

POINTS CLÉS

- > Les politiques sociales visaient d'abord à faire en sorte que l'État se substitue au mari absent.
- > Ce n'est que lorsque l'État a réellement partagé la responsabilité de l'éducation et de la garde des enfants que les femmes ont pu devenir des actrices à part entière dans la société.

CONCLUSION

Le mouvement féministe d'aujourd'hui, malgré les immenses gains qui ont été obtenus, semble conserver une certaine ambiguïté dans sa relation à la politique. Bien conscientes des effets de certaines politiques publiques sur les femmes, certaines féministes continuent d'encourager les femmes à s'impliquer dans la politique officielle et à obtenir des positions de pouvoir qui leur permettront d'opérer des changements, dans l'intérêt de la moitié délaissée de la population. D'autres, toujours aussi sceptiques quant à la réelle possibilité de changer les choses de l'intérieur, préfèrent s'engager dans des groupes de pression, militer dans des luttes particulières ou s'investir dans une organisation autonome locale. Résultat : le mouvement féministe au Québec et au Canada demeure un mouvement extrêmement dynamique et diversifié, qui se préoccupe de la politique, des structures et des relations de pouvoirs dans la société. Sa diversité est bien représentée par la multiplicité de ses organisations – des organisations plus établies comme la Fédération des femmes du Québec, le Conseil du statut de la femme ou la Fédération du Québec pour le planning

des naissances, aux nouvelles organisations et collectifs autonomes comme le Rassemblement pancanadien Toujours RebElles, Les Sorcières et le Montreal Sisterhood. Certaines organisations sont officielles et utilisent des structures représentatives, comme les organisations féministes dans les associations étudiantes, les instituts de recherche (Institut de recherches et d'études féministes de l'Université du Québec à Montréal, Institut Simone de Beauvoir de Concordia) ou l'Intersyndicale des femmes, alors que d'autres comités/caucus femmes sont plus ou moins formels et ponctuels, comme ceux formés lors de la grève étudiante du printemps 2012. Certaines organisations visent une population spécifique, comme Femmes autochtones du Québec ou la Maison des femmes sourdes, alors que d'autres se préoccupent d'une problématique en particulier, comme le Regroupement des Centres d'aide et de luttes contre les agressions à caractère sexuel (RQCALACS) ou SOS-grossesse. Certaines organisations se préoccupent des enjeux locaux (Table de concertation des groupes de femmes de Montréal, le Collectif du 18 août au Saguenay, etc.) alors que d'autres sont tournées vers le monde (Marche mondiale des femmes, Femmes et démocratie). Le mouvement féministe a ainsi évolué au cours de son histoire, parfois faite de victoires, de même qu'en fonction des besoins de la diversité des femmes.

En plus de rassembler une diversité de groupes œuvrant dans différents domaines, le mouvement féministe a témoigné dans les deux dernières années d'un désir de cohésion interne, tout en demeurant dynamique. Ainsi, entre mai 2011 et novembre 2013, le mouvement féministe québécois a tenu des États généraux portant sur l'analyse et l'action féministe afin d'essayer d'identifier les enjeux et de définir les priorités du mouvement pour les prochaines années. On y discute notamment de la précarité et de la pauvreté des femmes, des institutions

politiques, de la marchandisation et du contrôle du corps des femmes, de la médicalisation du corps des femmes, de la diversité des femmes, des inégalités entre ces dernières et de l'intersection des oppressions, des solidarités à construire et consolider avec les femmes autochtones et des stratégies à adopter pour le mouvement. Ainsi,

les défis sont nombreux, hétéroclites et parfois contentieux. Un constat semble cependant se dessiner : les femmes ne sont pas à la veille d'arrêter de revendiquer et d'investir la politique au sens large. Il ne reste qu'à espérer que la politique saura s'adapter.

QUESTIONS

1. Comment la dichotomie public/privé structure-t-elle l'État canadien et québécois ?
2. Afin d'obtenir une représentation plus égalitaire, les femmes devraient-elles s'adapter à la politique et s'investir dans les structures existantes ? Devraient-elles changer les structures pour qu'elles représentent mieux leurs manières de faire de la politique ?
3. En quoi serait-il plus efficace pour les femmes d'influencer les politiques publiques de l'extérieur (par les groupes de pression et les mobilisations populaires) ? En quoi serait-il plus efficace de se faire élire et de changer la politique de l'intérieur ?
4. Décrivez comment la relation entre les femmes et l'État s'est transformée au fil du temps au Québec et au Canada.

LECTURES SUGGÉRÉES

- Collectif Clio (1992). *L'histoire des femmes au Québec depuis quatre siècles*, 2^e éd., Montréal, Éditions du remue-ménage.
- Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada (1970). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada* – Rapport Bird, Ottawa, Information Canada.
- Fraser, N. (1989). *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Harell, A. (2009). « Equal participation but separate paths? : Women, social capital and turnout », *Journal of Women, Politics and Policy*, vol. 30, p. 1-22.
- Mansbridge, J. (2001). « The descriptive political representation of gender : An anti-essentialist argument », dans J. Klausen et C.S. Maier (dir.), *Has Liberalism Failed Women?*, New York, Palgrave, p. 19-38.
- Pateman, C. (1988). *The Sexual Contract*, Cambridge, Polity Press.
- Tremblay, M. et S. Andrews (2010). « Les femmes nommées ministres au Canada pendant la période 1921-2007 : la loi de la disparité progressive est-elle dépassée ? », *Recherches féministes*, vol. 23, n° 1, p. 143-163.
- Vickers, J. (1997). *Reinventing Political Science. A Feminist Approach*, Halifax, Fernwood Press.

GLOSSAIRE

ACTIVITÉ POLITIQUE : Une activité est dite politique si elle traduit un effort collectif pour changer les relations de pouvoir dans la société, ses communautés ou institutions (Vickers, 1997, p. 16 ; traduction libre).

ANDROCENTRISME : Du grec *andros*, *andro-* (« homme, mâle »), mode de pensée qui consiste à mettre au centre l'expérience et le point de vue des hommes, dans un processus conscient ou non.

DICHOTOMIE PUBLIC/PRIVÉ : Division selon laquelle la production de la vie ou la reproduction correspond à la sphère privée et où le gouvernement correspond à la sphère publique. Cette dichotomie ne représente pas qu'une différenciation entre les deux sphères, elle induit également une hiérarchie ; la sphère publique relève de l'homme et l'Homme – ce qui l'élève au-dessus des animaux ; la sphère privée est associée à la femme – à ce qui est naturel et animal, non civilisé. L'existence même de cette dichotomie est remise en question par les politologues féministes.

ÉGALITÉ DE JURE : Se réfère à l'égalité formelle ou à l'égalité inscrite dans la loi. L'égalité *de facto* est une égalité qui se traduit dans les faits. Il est souvent nécessaire de mettre en place des mesures transitoires afin que l'égalité *de jure* se transforme en égalité de fait.

ÉTAT-PROVIDENCE : État qui prône l'intervention dans certains secteurs, comme le soutien au revenu, la santé, l'éducation et le soutien aux familles, afin d'assurer un bien-être minimal à l'ensemble de la population.

LOI DE LA DISPARITÉ PROGRESSIVE : Plus un poste est élevé dans la hiérarchie politique, moins il y a de femmes qui l'occupent (Putnam, 1976, p. 33).

PATRIARCAT : Système politique caractérisé par une dominance masculine institutionnalisée, dans lequel les hommes sont dominants dans toutes les institutions étatiques et favorisés par le rapport de pouvoir dans les autres institutions sociales d'importance. Le patriarcat est historique, c'est-à-dire [...] qu'il prend des formes différentes selon le temps et le lieu (Vickers, 1997, p. 13 ; traduction libre).

REPRÉSENTATION DESCRIPTIVE : Idée selon laquelle les individus sont typiquement représentatifs des groupes ou classes de personnes auxquels ils appartiennent ; les femmes représentent les intérêts des femmes, les Autochtones représentent les intérêts des Autochtones, etc. (Mansbridge, 1999, p. 629).

BIBLIOGRAPHIE

- Allen, A. (1996). « Foucault on power: A theory for feminists », dans S. Hekman (dir.), *Feminist Interpretations of Michel Foucault*, University Park, Penn State Press, p. 265-282.
- Allen, A. (1998). « Rethinking power », *Hypatia*, vol. 13, p. 21-40.
- Andrew, C. (1998). « Les femmes et l'État-providence : question revue et corrigée », *Politique et sociétés*, vol. 17, n^{os} 1-2, p. 171-182.
- Bacqué, M.-H., H. Rey et Y. Sintomer (2005). *Gestion de proximité et démocratie participative : Une perspective comparative*, Paris, La Découverte.
- Baillargeon, D. (1996). « Les politiques familiales au Québec. Une perspective historique », *Lien social et politique*, vol. 36, p. 21-32.
- Bashevkin, S. (1993). *Toeing the Line : Women and Party Politics in English Canada*, 2^e éd., Toronto, Oxford University Press.
- Bessaïh, N. et L. Desmarais (2008). « Le droit à l'avortement, une lutte exemplaire », *À babord!*, <<http://www.ababord.org/spip.php?article195>>.
- Bherer, L. (2006). « La démocratie participative et la qualification citoyenne : À la frontière de la société civile et de l'État », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 18, n^o 2, p. 24-38.
- Bourassa, H. (1918). « Désarroi des cerveaux – triomphe de la démocratie », *Le Devoir*, 28 mars, <<http://faculty.marianopolis.edu/c.belanger/quebechistory/docs/Levotedes-femmesduQuebec-HenriBourassai.html>>.
- Braud, P. (2002). *Sociologie Politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Cleverdon, C.L. (1974). *The Women's Suffrage Movement in Canada*, 2^e éd., Toronto, University of Toronto Press.
- Collectif Clio (1992). *L'histoire des femmes au Québec depuis quatre siècles*, 2^e éd., Montréal, Éditions du remue-ménage).
- Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada (1970). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada* – Rapport Bird, Ottawa, Information Canada.
- Conseil du statut de la femme (2013a). *Portrait des Québécoises en 8 temps*, Québec, Publications du Québec, <<http://www.csf.gouv.qc.ca/modules/fichierspublications/fichier-4-1717.pdf>>.
- Conseil du statut de la femme (2013b). *Violence envers les femmes : Une problématique toujours d'actualité*, Québec, Conseil du Statut de la femme, <<http://www.csf.gouv.qc.ca/modules/fichierspublications/fichier-37-1710.pdf>>.
- Cross, W. (2010). *Auditing Canadian Democracy*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- d'Augerot-Arend, S. (1991). « Why so late? : Cultural and Institutional factors in the granting of Quebec and french women's political rights », *Journal of Canadian Studies*, vol. 26, p. 138-165.
- D'Aoust, A.-M. (2010). « Les approches féministes des relations internationales », dans A. Macleod et D. O'Meara (dir.), *Contestations et résistances : Les théories des relations internationales depuis la fin de la guerre froide*, 2^e éd., Outremont, Athéna, p. 339-364.
- D'Aoust, A.-M. (2012). « Feminist perspectives on foreign policy », dans R. Denemark (dir.), *The International Studies Compendium Project*, Oxford, Wiley-Blackwell, <http://www.blackwellreference.com/public/tocnode?id=g9781444336597_yr2012_chunk_g978144433_65978_ss1-31>.
- Delli Carpini, M.X. et S. Keeter (1996). *What Americans Know About Politics and Why it Matters*, New Haven, Yale University Press.
- Desjardins, G. (1984). *Histoire des garderies au Québec entre 1968 et 1980*, Québec, Office des services de garde à l'enfance, Publication du Québec.
- Desmarais, L. (1999). *Mémoires d'une bataille inachevée : la lutte pour l'avortement au Québec*, Montréal, Trait d'union.
- Dumont, M. (2011). « Politique active et féminisme. Les députées de l'Assemblée nationale », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 20, n^o 2, p. 46-60.
- Edwards c. Canada (Procureur général du Canada), [1928] S.C.R. 276.

- Edwards c. Canada (Procureur général du Canada), [1929] U.K.P. C. 86, <http://www.bailii.org/uk/cases/UKPC/1929/1929_86.html>.
- Élections Canada (2012). *L'histoire du vote au Canada*, Ottawa, Gouvernement du Canada, <<http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=his&document=chap1&lang=f>>.
- Fédération des femmes du Québec (2009). « Résumé de notre prise de position en assemblée générale spéciale – mai 2009 », <<http://www.ffq.qc.ca/2010/11/pour-en-finir-avec-la-position-de-la/>>.
- Fédération des femmes du Québec (2013a). « Charte des "valeurs québécoises" : première réaction de la FFQ », <<http://www.ffq.qc.ca/2013/09/charte-des-valeurs-quebecoises-premiere/>>.
- Fédération des femmes du Québec (2013b). « Un vivre-ensemble qui crée de l'exclusion », <<http://www.ffq.qc.ca/2013/11/un-vivre-ensemble-qui-cree-de-lexclusion/>>.
- Fraisse, G. (2000). *Les deux gouvernements : la famille et la cité*, Paris, Gallimard.
- Fraser, N. (1989). *Unruly Practices : Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Gauthier, A. (1985). « État-mari, État-papa. Les politiques sociales et le travail domestique », dans L. Vandeland (dir.), *Du travail et de l'amour. Les dessous de la production domestique*, Montréal, Éditions Saint-Martin, p. 257-311.
- Gidengil, E., R. Nadeau, N. Nevitte et A. Blais (2010). « Citizens », dans W. Cross (dir.), *Auditing Canadian Democracy*, Vancouver, University of British Columbia Press, p. 93-117.
- Glenn, E. N. (2002). *Unequal Freedom : How Race and Gender Shaped American Citizenship and Labor*, Cambridge, Harvard University Press.
- Gould, C. (1996). « Diversity and democracy : Representing differences », dans S. Benhabib (dir.), *Democracy and Difference*, Princeton, Princeton University Press, p. 171-186.
- Harell, A. (2009). « Equal participation but separate paths? : Women, Social capital and turnout », *Journal of Women, Politics and Policy*, vol. 30, p. 1-22.
- Jenson, J. et S.D. Phillips (1996). « Regime shift : New citizenship practices in Canada », *International Journal of Canadian Studies*, vol. 14, p. 110-135.
- Lamoureux, D. (1991). « Idola Saint-Jean et le radicalisme féministe de l'entre-deux-guerres », *Recherches féministes*, vol. 4, n° 2, p. 45-60.
- Lamoureux, D. et M. de Sève (1993). « La science politique a-t-elle un sexe? », dans R. Mura (dir.), *Un savoir à notre image? Critiques féministes des disciplines*, volume 1, Paris, Côté-femmes, p. 135-149.
- Maillé, C. (1990). « Le vote des Québécoises aux élections fédérales et provinciales depuis 1921 : une assiduité insoupçonnée », *Recherches féministes*, vol. 3, n° 1, p. 83-95.
- Mansbridge, J. (1999). « Should Blacks represent Blacks and women represent women? A contingent "yes" », *Journal of Politics*, vol. 61, n° 3, p. 628-657.
- Mansbridge, J. (2001). « The descriptive political representation of gender : An anti-essentialist argument », dans J. Klausen et C.S. Maier (dir.), *Has Liberalism Failed Women?*, New York, Palgrave, p. 19-38.
- Mendelsohn, M. et R. Nadeau (1999). « The rise and fall of candidates in Canadian election campaigns », *The International Journal of Press/Politics*, vol. 4, n° 2, p. 63-76.
- Miles, A. (1984). « Integrative feminism », *Fireweed : A Feminist Quarterly*, vol. 19, été/automne, p. 54-81.
- Mouffe, C. (1996). « Democracy, power, and the "political" », dans S. Benhabib (dir.), *Democracy and Difference*, Princeton, Princeton University Press, p. 245-256.
- O'Brien, M. (1999 [1979]). « Why feminism, why women, why now : The Feminist Party of Canada », *Canadian Woman Studies/Les cahiers de la femme*, vol. 18, n° 4, p. 105-107.
- Paquin, M. (2010). « Le profil sociodémographique des ministres québécois : une analyse comparée entre les sexes », *Femmes et pouvoir politique*, vol. 23, n° 1, p. 123-141.
- Pateman, C. (1988). *The Sexual Contract*, Cambridge, Polity Press.
- Paxton, P. et M.M. Hugues (2007). *Women, Politics, and Power. A Global Perspective*, Los Angeles, Pine Forge Press.

- Péloquin, M. (2007). *En prison pour la cause des femmes : la conquête du banc des jurés*, Montréal, Remue-Ménage.
- Peterson, V.S. (1992). « Security and sovereign states : What is at Stake in taking feminism seriously? », dans V.S. Peterson (dir.), *Gendered States : Feminist (Re) Visions of International Relations Theory*, Boulder/ Londres, Lynne Rienner, p. 31-64.
- Phillips, A. (1995). « Des mouvements féministes entre spécificité et universalité », dans EPHESIA, *La place des femmes, les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, La Découverte, p. 328-336.
- Phillips, A. (1998). « Democracy and representation : Or, why should it matter who our representatives are? », dans A. Phillips (dir.), *Feminism and Politics*, Oxford, Oxford University Press, p. 224-241.
- Porter, I. (2012). « Une femme investie d'une mission », *Le Devoir*, 8 septembre.
- Putnam, R.D. (1976). *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
- R. c. Morgentaler, [1988] 1 R.C.S. 30.
- Regroupement québécois des centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel (2000). *Les agressions sexuelles : Ça suffit !*, <<http://www.rqcalacs.qc.ca/public-files/acs/casuffi.html>>.
- Rosanvallon, P. (1981). *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil.
- Roy, M. (2010). « Paroles d'acteurs : garde des enfants, congés parentaux et services aux personnes. Alternatives ou complémentarité des mesures », *Intervention économique*, vol. 41, <<http://interventionseconomiques.revues.org/451>>.
- Staggenborg, S. (1998). « Social movement communities and cycles of protest : The emergence and maintenance of a local women's movement », *Social Problems*, vol. 45, n° 2, p. 180-203.
- Staggenborg, S. et V. Taylor (1984). « Whatever happened to the women's movement? », *Mobilization : An International Journal*, vol. 10, n° 1, p. 37-52.
- Surprenant, M.-È. (2009). *Jeunes couples en quête d'égalité*, Montréal, Sisyphe.
- Tahon, M.-B. (1997). « La maternité comme opérateur de l'exclusion politique des femmes », dans M. Tremblay et C. Andrew (dir.), *Femmes et représentation politique au Québec et au Canada*, Montréal, Remue-ménage, p. 19-32.
- Tahon, M.-B. (1999). « Algérie : pas d'État indépendant sans citoyenneté des femmes », dans D. Lamoureux, C. Maillé et M. De Sève (dir.), *Malaises identitaires*, Montréal, Remue-ménage, p. 79-102.
- Talpin, J. (2009). « Démocratie participative, démocratie délibérative », dans A. Cohen, B. Lacroix et P. Riutort (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, p. 389-390.
- Taylor, V. (1998). « Feminist methodology in social movements research », *Qualitative Sociology*, vol. 21, n° 4, p. 357-379.
- Tremblay c. Daigle*, [1989] 2 R.C.S. 530
- Tremblay, D.-G. (2010). « Viser la conciliation emploi-famille au Québec : des politiques pour les enfants et/ou les mères? », *Informations sociales*, vol. 4, n° 160, p. 106-113.
- Tremblay, M. (1992). « Quand les femmes se distinguent : féminisme et représentation politique au Québec », *Revue canadienne de science politique*, vol. xxv, n° 1, p. 55-68.
- Tremblay, M. et S. Andrews (2010). « Les femmes nommées ministres au Canada pendant la période 1921-2007 : la loi de la disparité progressive est-elle dépassée? », *Recherches féministes*, vol. 23, vol. 1, p. 143-163.
- Tremblay, M. et É. Garneau (1997). « La voie(x) d'une "démasculinisation" du style parlementaire », dans M. Tremblay et C. Andrews (dir.), *Femmes et représentation politique au Québec et au Canada*, Montréal, Remue-ménage, p. 69-101.
- Trudel, F. (2009). *L'engagement des femmes en politique au Québec : Histoire de la Fédération des femmes du Québec de 1966 à nos jours*, Thèse de doctorat en histoire, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- Valverde, M. (1992). « When the mother of the race is free : Race, Reproduction, and sexuality in first-wave feminism », dans F. Iacovetta et M. Valverde (dir.), *Gender Conflicts : New Essays in Women's History*, Toronto, University of Toronto Press, p. 3-26.

- Vickers, J. (1997). *Reinventing Political Science. A Feminist Approach*, Halifax, Fernwood Press.
- Vickers, J., P. Rankin et C. Appelle (1993). *Politics as if Women Mattered : A Political Analysis of the National Action Committee on the Status of Women*, Toronto, University of Toronto Press.
- Young, I.M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press.
- Young, L. et W. Cross (2003). « Women's involvement in Canadian political parties », dans M. Tremblay et L. Trimble (dir.), *Women and Electoral Politics in Canada*, Toronto, Oxford University Press, p. 92-109.
- Zaborszky, D. (1987). « Feminist politics: The feminist party of Canada », *Women's Studies International Forum*, vol. 10, n° 6, p. 613-621.

CHAPITRE 20

L'ÉTAT ET LES GROUPES

Michel Sarra-Bournet et Jean-François Thuot

Qu'est-ce que la démocratie ? Après plus de deux cent vingt-cinq ans de parlementarisme, on pense immédiatement à l'élection des décideurs politiques et aux partis politiques. Or, la **démocratie représentative**¹, un régime politique au sein duquel le peuple délègue l'exercice de sa souveraineté à des élus, ne s'est pas implantée sans mal. D'ailleurs, elle coexiste avec d'autres conceptions de la démocratie au sein des entités politiques comme le Québec.

À l'époque où le Québec s'appelait le Bas-Canada, l'élection de députés à l'Assemblée législative dès 1792 n'a pas signifié immédiatement la mise en place d'un régime démocratique. Le gouverneur nommé par Londres a longtemps continué de désigner les membres du Conseil exécutif, c'est-à-dire le gouvernement, et ceux du Conseil législatif, une seconde chambre qui avait le pouvoir de bloquer la volonté des élus.

Ce n'est qu'à partir de 1848, après avoir uni les deux Canadas (l'Ontario et le Québec actuels) dans le but de mettre en minorité politique la population francophone du Bas-Canada, et à la suite d'un changement de politique commerciale de l'Empire britannique, qu'on a donné aux députés des colonies le droit de vie et de mort sur le gouvernement, en instaurant la « responsabilité ministérielle ». Dès lors, un « gouvernement responsable » serait choisi au sein de la chambre d'assemblée et ne pourrait continuer de gouverner que dans la mesure où il pouvait conserver la confiance de la majorité des députés (Lacoursière *et al.*, 2012, p. 271-274). Ce *modus operandi* resterait en place dans chacun des parlements fédéral et provinciaux institués à partir de 1867, c'est-à-dire après la fédération des colonies britanniques d'Amérique du Nord, dont le Québec est un membre fondateur. Renforcés par leur emprise nouvelle sur le gouvernement, les groupes parlementaires ont développé un rôle extra-parlementaire : celui de machines électorales que nous connaissons aujourd'hui.

.....
1. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

Toutefois, le choix d'une personne influente comme premier ministre ne suffisait pas à maintenir la stabilité d'un gouvernement responsable. S'il laissait aux députés de son groupe parlementaire la possibilité de voter comme bon leur semblait, son gouvernement risquait à tout moment de perdre la confiance de la majorité de la chambre d'assemblée et de devoir démissionner. Or, dès le début du xx^e siècle (Massicotte, 2009, p. 8 et 137), la consolidation de la discipline de parti a fini par redonner le contrôle de la chambre des députés (Chambre des communes à Ottawa, Assemblée législative, puis nationale, à Québec) au gouvernement, du moins lorsque le parti au pouvoir est majoritaire, ce qui est la norme avec le mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour en vigueur au Québec comme dans l'ensemble du Canada.

Ainsi, les partis politiques sont les premiers groupes à s'être institutionnalisés dans le système politique au pays. Les partis sont structurés sur une base régionale, pour épouser le système électoral, et s'adressent principalement aux individus en tant qu'électeurs. Au Canada, le mode de scrutin favorise le bipartisme et les *partis de courriers*; ils constituent de larges coalitions dont les programmes cherchent à courtiser l'électorat centriste (Thorburn, 1991, p. 21). Ils sont une première courroie de transmission entre la société civile et l'État.

Mais, dans les démocraties libérales, les partis politiques ne sont pas seuls véhicules de la volonté populaire. D'autres modes de représentation complètent cette interaction entre l'État et la société. Que ce soit pour exercer des fonctions de l'État par délégation, pour transmettre de l'information nécessaire à une bonne gouvernance, pour influencer l'action gouvernementale dans le sens de leurs intérêts, pour participer au processus de prise de décision politique, ou pour prendre des décisions conjointes tenant compte de divers intérêts, des modes alternatifs

coexistent avec la démocratie représentative dans le but de donner une voix aux citoyens. Dans la plupart de ces modes de représentation, ce sont les groupes qui servent de médiateurs.

La multiplication des points de contact entre l'État et la société civile n'a pas résolu toutes les tensions, tant s'en faut. Les nouvelles dynamiques n'ont pas évacué les rapports de force. Ceux-ci sont le propre du politique. Chacun des phénomènes étudiés ci-dessous, les **ordres professionnels**, la consultation publique, les **groupes de pression**, le **corporatisme** et le **néocorporatisme** et le **modèle québécois** de gouvernance ont nécessairement été l'objet de débats et de critiques. Il convient néanmoins de rendre compte de leur existence afin de les mettre en perspective.

POINTS CLÉS

- > Après l'établissement de la démocratie représentative au xix^e siècle, les partis politiques sont devenus les principaux médiateurs entre la société civile et l'État.
- > La démocratie ne se limite pas aux partis, aux élections et au parlementarisme. D'autres groupes jouent un rôle complémentaire et sont engagés dans le processus politique.

1. LES ORDRES PROFESSIONNELS

Un ordre professionnel regroupe l'ensemble des membres d'une même profession dont la pratique est régulée par l'ordre en vertu d'un pouvoir généralement délégué par l'État. La finalité de l'ordre professionnel, fixée par l'État, et telle qu'elle est formulée dans les lois afférentes, est de protéger le public. L'ordre professionnel n'est pas constitué aux fins de représentation ou de défense des intérêts de ses membres. Il faut

donc distinguer, sur le plan sociologique comme sur le plan juridique, l'ordre professionnel d'un syndicat ou d'une association professionnelle.

En matière de régulation sociale, une responsabilité de l'État est de superviser les activités de certaines personnes lorsque l'intérêt public le commande. C'est le cas des professions et des métiers dont la pratique pourrait présenter un risque de préjudice grave pour le public lorsqu'ils sont exercés par des personnes incompetentes ou manquant de probité. On pense ici aux professions de la santé (médecins, infirmières, pharmaciens), du génie ou encore des relations humaines (travail social, psychologie). Ainsi, les professions et les métiers dits « réglementés » présentent une configuration particulière au sein du marché du travail, car la finalité poursuivie est sociale – protéger le public – avant d'être économique.

Dans plusieurs sociétés, la réglementation professionnelle a induit une relation particulière entre l'État et les groupes concernés, puisque ceux-ci se sont vu déléguer par l'État d'importants pouvoirs. Au Québec, ces groupes sont les ordres professionnels.

Dans le contexte canadien, la réglementation professionnelle est une compétence des provinces. Le système professionnel québécois comme on le connaît aujourd'hui est né de la Révolution tranquille avec l'adoption en 1973 du *Code des professions* par l'Assemblée nationale. Au cœur du système, on retrouve les ordres professionnels (avant 1994, on disait les « corporations ») qui regroupent les praticiens de chacune des professions assujetties au *Code des professions*. L'État québécois a confié aux ordres le mandat de protéger le public à l'égard des activités qui comportent des risques de préjudice à l'intégrité physique, psychologique et patrimoniale des individus.

Aujourd'hui, 45 ordres professionnels supervisent la pratique de 360 000 personnes qui

exercent l'une des 53 professions réglementées. Le Code prescrit également le regroupement des ordres au sein d'une association, le Conseil interprofessionnel du Québec.

La pierre angulaire du système professionnel est l'autoréglementation. À l'instar de ce que l'on observe dans d'autres sociétés (au Canada et aux États-Unis notamment), l'État québécois a choisi de confier aux praticiens eux-mêmes, regroupés au sein d'un ordre, la responsabilité de contrôler l'exercice de leur profession. L'ordre est ainsi doté d'un pouvoir de réglementation délégué par l'État. Il définit les normes de pratique, détermine les conditions d'entrée dans la profession, surveille l'activité des membres et discipline ces derniers selon le principe du « jugement par les pairs ».

Le prolongement de l'autoréglementation est l'autogestion. Les ordres sont des personnes morales au sens du *Code civil du Québec* et des organismes à but non lucratif au sein de la *Loi sur les sociétés*. Leur fonctionnement est celui d'une association à plusieurs égards. La majorité des dirigeants (ils forment le conseil d'administration), dont le président, sont élus par les membres et le financement de l'ordre s'appuie intégralement sur les cotisations de ces derniers.

Toutefois, l'autoréglementation et l'autogestion s'inscrivent dans un cadre de reddition de compte envers les autorités publiques. Le *Code des professions* maintient une cohérence en soumettant l'ensemble des ordres à des principes communs d'organisation. Le conseil d'administration, non l'assemblée des membres, détient le pouvoir réel, celui de réglementer la profession. Le conseil a pour fonction prescrite de veiller à l'application du *Code des professions*.

Dans le même esprit, le Code prévoit la désignation d'un ministre responsable des lois professionnelles devant l'Assemblée nationale. Il institue un organisme gouvernemental, l'Office des professions du Québec, chargé de superviser

les ordres. Le Code crée un tribunal d'appel des décisions des conseils de discipline des ordres, le Tribunal des professions, rattaché à la Cour du Québec. Le Code prévoit enfin la désignation par le gouvernement d'administrateurs nommés issus du public, communément désignés «représentants du public», au sein du conseil d'administration de l'ordre. Nommés par l'Office des professions, il s'agit de personnes non membres d'un ordre professionnel ou exerçant une autre profession que celle régie par l'ordre concerné. Ces administrateurs issus du public composent 20 % en moyenne du conseil d'administration d'un ordre professionnel.

Plusieurs enjeux auront une influence majeure sur l'évolution des ordres professionnels. Le premier enjeu est celui de leur représentativité. Quels sont leur légitimité et leur mandat (Kwavnick, 1972, p. 3-32)? Le public, déjà présent au sein des ordres, devrait-il avoir un rôle accru? De la même manière dont les citoyens souhaitent être davantage partie prenante du processus décisionnel de l'État, une pression s'exerce pour «ouvrir» davantage les ordres aux citoyens. Ainsi a-t-on vu ces dernières années certaines juridictions accroître substantiellement la représentation du public au sein de leurs organismes de réglementation professionnelle. En Ontario, certains conseils d'administration peuvent comprendre jusqu'à près de 50 % de représentants du public. Au Québec, comme on l'a signalé, cette part est nettement moindre².

Un deuxième enjeu est celui de la reddition de compte. Un ordre professionnel est toujours à risque d'une dérive «corporatiste» (au sens de défendre les seuls intérêts particuliers de ses membres au détriment de l'intérêt général). Des modifications récentes au *Code des professions* ont été dans le sens de l'accroissement

de la reddition de compte des ordres envers le gouvernement et l'Assemblée nationale et du renforcement du rôle de surveillance de l'Office des professions. On cherche à trouver un meilleur équilibre entre le jugement par les pairs et la transparence attendue des organismes voués à l'intérêt public en dépit de leur fonctionnement «privé».

Un troisième enjeu est celui-ci de la coexistence, voire de l'harmonisation entre les normes professionnelles dans le contexte de la mondialisation (Attali, 2009). L'Entente France-Québec en matière de reconnaissance des compétences professionnelles, signée en 2008, la première du genre au monde, sert de laboratoire à ce chapitre. Les provinces canadiennes ont effectué un exercice similaire dans le cadre de l'Accord sur le commerce intérieur. Par ailleurs, l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne comprend un chapitre sur la reconnaissance des compétences professionnelles.

À l'échelle supranationale, on a même vu ces dernières années des organismes de réglementation prendre le pas sur les États afin de déterminer des normes professionnelles internationales (Attali, 2009). C'est le cas de la comptabilité. Un mouvement similaire semble engagé dans le domaine du génie. Ces actions de régulation visent à mettre de la cohérence dans un marché des services professionnels défini dorénavant à l'échelle globale. Il traduit aussi la faiblesse des États à jouer un rôle à ce chapitre, ces derniers étant placés en situation de fait accompli. Un nouveau chapitre des relations mouvantes entre les États et les groupes professionnels est en train de s'écrire.

POINTS CLÉS

- > Dans plusieurs sociétés démocratiques, l'État a délégué à des groupes – les ordres professionnels – la capacité de réglementer

.....
2. Selon l'article 78 du *Code des professions*.

des professions dans une perspective de protection du public. L'encadrement professionnel a ainsi induit une relation particulière entre ces groupes et l'État, fondée sur l'autoréglementation et l'autogestion.

- > Cette relation est aujourd'hui mise en question : le « public » exige d'être mieux représenté au sein des ordres ; l'État leur réclame une plus grande reddition de comptes ; la mondialisation pose un défi de coexistence entre des normes professionnelles différentes.
-

2. LA CONSULTATION PUBLIQUE

La consultation publique correspond aux mécanismes et aux procédures par lesquels les citoyens – les individus comme les groupes – sont consultés par l'État sur ses orientations, ses politiques et ses lois en dehors du processus électoral. La consultation publique vise la participation élargie des citoyens à la vie démocratique et plus particulièrement aux décisions gouvernementales.

Comme on le verra, elle n'est cependant pas exempte de paradoxe. À travers la consultation publique se joue une tension caractéristique des démocraties d'aujourd'hui entre la société et l'État.

Au Québec, la consultation publique s'est développée à la faveur de la modernisation de l'État au moment de la Révolution tranquille. La création en 1963 par le gouvernement Lesage du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) constitue la première grande expérience en la matière. Dans une démarche d'ouverture sans précédent à l'époque, une population locale est associée à l'élaboration et l'application d'une orientation gouvernementale (développer le Bas-Saint-Laurent et la Gaspésie). L'expérience produit des résultats discutables (Simard, 2009),

mais elle donne le ton au sein de l'administration publique québécoise : dorénavant, l'intervention gouvernementale est indissociable d'une forme de consultation publique. Celle-ci va graduellement pénétrer les structures politico-administratives de l'État québécois, alors en pleine expansion et diversification, tant au plan territorial (municipalités, municipalités régionales de comté, communautés métropolitaines) qu'au plan sectoriel (éducation, santé et services sociaux, formation de la main-d'œuvre, agroalimentaire, etc.).

La consultation publique s'enracine d'abord dans les institutions du pouvoir législatif. Ainsi les commissions parlementaires, dont le but est de permettre aux parlementaires d'étudier les projets de loi, sont des espaces dédiés pour entendre les commentaires et les recommandations des citoyens sur une proposition législative. Les commissions peuvent aussi s'attarder sur des sujets d'intérêt public en dehors de l'agenda gouvernemental. Par exemple, en 2011 fut mise sur pied une commission parlementaire spéciale de l'Assemblée nationale du Québec, par consentement des partis politiques, chargée de mener une consultation publique sur « la question de mourir dans la dignité ».

La consultation publique se rattache aussi au pouvoir exécutif – le gouvernement – en raison de la place centrale occupée par celui-ci dans le fonctionnement des institutions politiques. Parmi les 157 organismes gouvernementaux que compte le Québec, 21 d'entre eux, les « conseils », ont pour fonction dominante de consulter le public en vue de formuler au gouvernement des avis (ENAP, 2001).

D'autres organismes, dont la fonction dominante est pourtant la gestion et la régulation d'activités (offices, sociétés administratives, commissions, régies), sont tenus à des consultations publiques aux fins d'exercice de leur mandat.

La consultation publique se déploie en amont des lois, dans une perspective d'élaboration et d'orientation, comme les grandes commissions d'enquête qui ont mené à la création du ministère de l'Éducation ou du régime d'assurance-maladie, mais aussi en aval de celles-ci, dans une perspective d'application et d'évaluation (Gagnon et Latouche, 1991 ; Bradford, 1998.)

Pour certains auteurs, la consultation publique, comprise sous l'angle instrumental de simple processus d'« aide à la décision » de l'État, serait au fond une affaire de spécialistes. La capacité des acteurs de la société à influencer l'appareil politico-administratif serait fonction de leur expertise dans un domaine d'intervention (Saurugger, 2002 ; Thuot, 1998). La vocation de la consultation publique serait moins de mettre en jeu un débat public que de permettre à l'État de circonscrire les options possibles en vue d'un guidage efficace de ses actions, ne serait-ce qu'en gagnant du temps. Alors, la consultation publique ne serait-elle qu'un paravent de démocratie ?

Pourtant, la consultation publique est aussi le terrain sur lequel des intérêts s'entrechoquent au grand jour d'où peuvent surgir des scénarios imprévus par le gouvernement et les autres acteurs. Au-delà de ses effets variables sur la prise de décision de l'État, la consultation publique est un processus d'apprentissage à la citoyenneté (Laforest, 2000). Comme l'illustre l'histoire du Bureau d'audience publique sur l'environnement (BAPE), créé en 1978, un dossier controversé a vite fait de déborder le champ managérial de l'aide à la décision et d'exprimer les enjeux profonds qui traversent la société. À travers ces épisodes authentiques de participation démocratique, la compétence des citoyens à jouer de la politique en dehors du cadre électoral est augmentée. La consultation publique peut trouver en elle-même la contrepartie à son instrumentalisation.

Autrement dit, la consultation publique est le siège d'une tension inhérente entre un modèle de participation plus gestionnaire d'aide à la décision et un modèle plus politique de démocratie participative (Gauthier et Simard, 2011). On peut voir la démocratie participative comme un compromis entre la démocratie représentative et la *démocratie directe*. La démocratie participative peut également être un moyen de redonner au peuple le pouvoir constituant actuellement exercé par les élus en son nom. Les Commissions régionales et nationale sur l'avenir du Québec qui ont précédé le référendum de 1995, la proposition de Québec solidaire d'élire une assemblée constituante pour décider de l'avenir politique et constitutionnel du Québec et celle de la Coalition pour une constituante, un mouvement qui propose une refonte des institutions démocratiques, en sont des exemples. Cette tension entre les deux visions de la consultation publique prolonge celles qui animent la société à chaque intervention de l'État et n'est pas prête de se résorber.

Avec la progression fulgurante des technologies de communication et d'information, la consultation publique prend une tournure nouvelle. À l'ère de la « société du savoir » et de la « société de l'information », les citoyens réclament à leur tour un « gouvernement ouvert », pour ne pas dire « en ligne ».

La notion de « gouvernement ouvert » (*open government*), qui prend appui sur le droit des citoyens d'accéder aux documents et aux procédures de leurs gouvernements, stipule qu'on ne peut plus aujourd'hui opposer des contraintes techniques à l'exercice de ce droit. Les technologies de l'information et des communications seraient des vecteurs de transparence et de responsabilisation accrue des pouvoirs publics à l'égard des citoyens. Ces derniers auraient accès à une gamme de moyens, encore inimaginables il y a quelques années, pour contrôler, superviser

et prendre part aux décisions gouvernementales (Lathrop et Luma, 2010).

La consultation publique tend donc à devenir, elle aussi, électronique. Pour les uns, cette mise en ligne de l'espace étatique est perçue comme une formidable occasion d'approfondir les débats et d'augmenter la participation citoyenne ; elle permettrait donc de démocratiser le processus décisionnel. D'autres y verront la possibilité de perfectionner les techniques d'aide à la décision dans une perspective managériale et de « réingénierie » de l'État ; elle jouerait donc le rôle de mesure dilatoire au service d'un pouvoir technocratique centralisé.

La tension que nous évoquions précédemment pourrait ainsi connaître un nouveau chapitre. Il serait difficile de prédire qui, de la machine administrative ou de la société civile, l'emportera.

Si l'État délègue une partie de son pouvoir de régulation aux ordres professionnels et suscite la participation des différents milieux en créant des instances de consultation, il arrive que des groupes naissent spontanément et cherchent à influencer le processus de prise de décision en fonction de leurs intérêts. Ces groupes, de taille et de force inégales, éclairent les enjeux d'un point de vue informé, mais partial. C'est pourquoi ils sont tantôt considérés comme un apport, parfois comme une entrave à la démocratie.

POINTS CLÉS

- > La consultation publique vise théoriquement la participation des citoyens aux décisions de l'État en dehors du cadre électoral.
- > Elle s'est développée selon une ligne de tension entre un modèle de participation gestionnaire d'aide à la décision et un modèle politique de démocratie participative.
- > Avec les technologies de l'information et des communications (TIC), la consultation

publique devient électronique, comme l'évoque la notion de « gouvernement ouvert », c'est-à-dire la mise en ligne de l'espace étatique.

- > Cette transformation est tantôt perçue comme une occasion d'augmenter la participation citoyenne, tantôt comme le perfectionnement des techniques d'aide à la décision dans une perspective managériale de l'État.

3. LES GROUPES D'INTÉRÊT OU GROUPES DE PRESSION

Les **groupes d'intérêt** sont des entités qui ont pour objectif de représenter les intérêts d'une section spécifique de la société dans l'espace public (Grossman et Saurugger, 2012, p. 9). Les groupes d'intérêt sont un phénomène fort ancien. Aux États-Unis, leur influence sur le gouvernement donnait déjà lieu à des débats à la fin du XVIII^e siècle (Truman, 1951, p. 4-8). Au milieu du XX^e siècle, ils ont fini par devenir une des plus importantes formes de représentation des groupes dans les démocraties libérales. Ce phénomène reflète la complexification des intérêts de toutes sortes et constitue une réponse de la société civile à la mise sur pied de l'État-providence et à la croissance de son appareil administratif. Ainsi, le nombre de groupes d'intérêt a crû avec l'expansion du rôle de l'État (Dion, 1971, p. 167-175). La carence de la représentation politique est une des explications couramment employées pour expliquer ce phénomène. Les partis politiques auraient été incapables de prendre en compte tous les intérêts qui se sont développés dans la société et cet espace de représentation aurait été occupé par ces groupes (Courty, 2006, p. 40). Ainsi, les partis politiques, dans le but de prendre le pouvoir, chercheraient à en appeler au plus

grand nombre. Ainsi, ils seraient plus à même de transmettre les intérêts locaux et régionaux, sur lesquels est basé le système électoral, que les divers intérêts sectoriels présents dans la société (Schattschneider, 1948, p. 17-18).

On distingue deux types de groupes d'intérêt. Les *groupes d'intérêt particulier* défendent uniquement l'intérêt de leurs membres et jouissent habituellement d'un financement privé. Ils représentent souvent de puissants intérêts économiques (grandes entreprises), mais véhiculent parfois les intérêts de groupes désavantagés (handicapés, sans emploi). Les *groupes d'intérêt public* sont des organisations qui défendent des intérêts globaux (paix, environnement, développement). Puisqu'ils défendent des intérêts moins immédiats, ils ont moins de ressources. Ils dépendent de petits dons obtenus auprès du public et certains d'entre eux obtiennent des subventions de l'État.

Lorsque des individus, des organismes ou des entreprises rassemblés en groupes d'intérêt se mobilisent et entrent en contact avec l'État pour influencer ses politiques, on parle alors de groupes de pression. Plusieurs groupes d'intérêt qui sont en contact régulier avec l'État existent avant tout pour agir comme groupes de pression. On pense d'emblée à des associations d'entreprises. D'autres ont des vocations mixtes. Par exemple, les syndicats ouvriers servent à la fois à représenter leurs membres dans les négociations collectives avec les employeurs et devant les instances gouvernementales. Plusieurs groupes issus de ce que certains appellent les nouveaux mouvements sociaux (écologistes, pacifistes, etc.), qui théoriquement s'opposent aux processus politiques établis et se méfient des pouvoirs publics, font aussi de la représentation politique. Enfin, des associations fondées d'abord pour fournir des services à leurs membres se transforment en groupes de pression lorsque la poursuite de leurs activités

est affectée par l'action gouvernementale. Prenons l'exemple de la fondation du Conseil du patronat du Québec à partir du Centre des dirigeants d'entreprise qui s'occupait jusque-là davantage de formation que de représentation (Sarra-Bournet, 1995a, p. 371).

Ainsi, A. Paul Pross définit les groupes de pression comme des organisations dont les membres joignent leurs efforts dans le but d'influencer les politiques gouvernementales et de promouvoir leurs intérêts communs (1995, p. 252-253). En plus d'agir à travers leurs associations, beaucoup d'acteurs de la société civile, notamment les entreprises, interagissent individuellement avec l'État par des relations d'affaires comme les contrats publics ou les partenariats public-privé.

La découverte de l'importance des groupes de pression a donné lieu à de nombreuses études. Un peu comme le marxisme, l'approche du *pluralisme libéral* s'est non seulement plu à décrire le phénomène, mais a souvent pris une tangente normative : non seulement les groupes y étaient-ils considérés comme l'acteur le plus important dans le processus de prise de décisions, mais l'action des groupes devenait un idéal démocratique dans une société libérale. On voyait les groupes comme le meilleur relais des *desiderata* de la société civile. L'État y était présenté comme l'arbitre neutre des intérêts représentés par ces associations libres qui avaient toutes une chance égale de voir leurs intérêts se transformer en politiques publiques (Dahl, 1967). Toutefois, les critiques de cette vision idéaliste ont tôt fait de démontrer que tous les groupes n'étaient pas égaux et que l'État n'était pas toujours neutre envers eux (Miliband, 1979).

Cela dit, l'étude des groupes de pression a permis de développer des concepts pour mieux comprendre l'élaboration des politiques publiques, comme ceux de *communautés politiques* et de *réseaux de politiques*. On s'est

notamment rendu compte que la constellation des groupes de pression avait tendance à épouser la configuration de l'État. Les acteurs prenant part au processus de prise de décisions gouvernementales dans un domaine donné interagissent au sein de *communautés de politiques* en rassemblant un large éventail d'acteurs intéressés et informés à propos d'un certain nombre d'enjeux précis, qui maîtrisent le langage leur permettant de communiquer à leur sujet, mais ne s'entendent pas nécessairement sur les solutions à y apporter (Pal, 2010, p. 258-259). Ces communautés regroupent au premier chef des fonctionnaires des agences gouvernementales, les principaux groupes d'intérêt et, dans une moindre mesure, tous les groupes et individus qui s'intéressent à la politique en question, mais ne sont pas engagés de manière régulière dans le processus (Pross, 1992, p. 119-121). Les *réseaux de politiques* désignent les relations institutionnelles qui s'établissent entre les acteurs publics et privés dans le processus de prise de décision (Coleman et Skogstad, 1990, p. 26). L'intégration réussie de certains groupes au détriment d'autres groupes leur donne nécessairement une influence plus grande.

La présence des groupes de pression est associée dans l'esprit populaire à l'activité occulte de certains initiés qui font valoir leurs intérêts dans les coulisses du pouvoir. Pour désigner cette influence indue, on parle souvent des « lobbies », une expression hautement péjorative. Or, les groupes de pression exercent certaines fonctions essentielles dans les démocraties libérales, outre la transmission des intérêts sectoriels. Ces groupes sont des sources d'information pour le gouvernement, car qui d'autre connaît mieux les milieux concernés par une politique et serait davantage en mesure de renseigner les fonctionnaires sur ses conséquences ? Les groupes interviennent dès les étapes préliminaires menant à l'élaboration des politiques,

allant même jusqu'à en faire la suggestion, de même que dans le processus législatif, en faisant des représentations devant les comités ou les commissions parlementaires, participant ainsi à leur légitimation. Ainsi, selon l'étape en cours, ces groupes voudront entrer en contact avec des fonctionnaires, des ministres ou des députés pour influencer le processus.

Le **lobbyisme**, encadré par des règles, est aujourd'hui considéré comme une activité légitime visant à obtenir des décisions politiques gouvernementales favorables à des projets. Mais il n'en a pas toujours été ainsi. La crainte que des intérêts financiers ou des groupes puissants aient une influence indue sur les politiques publiques existe toujours. Pour l'éviter, les législateurs ont mis en place des règles de financement des partis politiques provinciaux et fédéraux qui sont censées mettre les décideurs à l'abri de la corruption³. Par ailleurs, le lobbyisme lui-même a été encadré au cours des dernières décennies par la mise en place d'organismes réglementaires et de registres qui ont pour but de rendre cette activité plus transparente.

Contrairement aux ordres professionnels, les groupes d'intérêt sont des associations libres. Transformés en groupes de pression, ils s'intègrent dans le processus de prise de décision de manière informelle. Lorsque l'État sollicite la participation de certains groupes comme membres d'instances de collaboration, de concertation ou de codécision, on parle alors de néocorporatisme.

.....

3. La Commission d'enquête (Gomery) sur le programme de commandites et les activités publicitaires et la Commission d'enquête (Charbonneau) sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction ont démontré que ces mécanismes de protection légale avaient été allègrement contournés par un système de prête-noms, tant au fédéral qu'au provincial.

POINTS CLÉS

- > Les groupes d'intérêt se sont développés au milieu du xx^e siècle en réponse à l'extension de l'État-providence.
- > Lorsque les groupes d'intérêt se tournent vers les instances de l'État pour influencer les politiques, on parle de groupes de pression.
- > L'approche du pluralisme libéral décrit bien les différentes formes de groupes et leurs modes d'action, mais tend à ignorer les critiques à leur endroit.
- > Malgré leur mauvaise réputation, les groupes de pression sont, sous certains aspects, utiles au processus de prise de décision.
- > Le « lobbyisme » est une activité légitime encadrée par la loi.

4. LE CORPORATISME ET LE NÉOCORPORATISME

Les groupes d'intérêt sont devenus fort nombreux et actifs dès les années 1950 au Québec (Sarra-Bournet, 2007). Toutefois, les visées à la fois étatique et démocratique de la Révolution tranquille a tôt fait d'ouvrir la voie à la mise en place de rapports plus structurés entre les groupes et l'État, des rapports dits corporatistes. Le corporatisme désigne les arrangements institutionnels visant à relier les intérêts de la société civile organisés en associations aux instances de l'État (Schmitter, 1974, p. 86).

Comme bien d'autres concepts, la notion de corporatisme est polysémique et est souvent utilisée avec une connotation péjorative. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, il a été associé aux régimes fascistes européens qui en ont détourné les principes pour contrôler les syndicats ouvriers et maintenir leur autorité. Aujourd'hui, on l'utilise parfois pour désigner le

comportement égoïste des syndicats ouvriers ou d'autres groupes d'intérêt. Or, l'idée derrière le corporatisme est tout autre : il a comme objectif de réaliser le bien commun par la collaboration sociale. Il existe plusieurs formes de corporatisme, chacune ayant eu une certaine résonance au Québec (Archibald, 1984).

Le *corporatisme social* est un mode d'organisation qui vise à stabiliser le capitalisme à l'aide d'une planification de la production dans chaque secteur de l'économie par l'établissement de corps intermédiaires représentant les employeurs et les travailleurs, évitant ainsi l'intervention de l'État et les antagonismes de classes. En réponse à la crise des années 1930, il offrait une voie de rechange à l'individualisme libéral tout en réfutant le collectivisme des communistes et l'étatisme des socialistes. Ce corporatisme préconisait que les membres des groupes sectoriels et fonctionnels de la société (professions, métiers) se réunissent entre eux pour organiser et réglementer leur sphère d'activité. Leurs décisions seraient entérinées par l'État. Un fort mouvement de *corporatisme social* a existé des années 1930 aux années 1950, soutenu par des penseurs catholiques et nationalistes, tels les pères jésuites Joseph-Papin Archambault et Richard Arès, de même qu'Esdras Minville et François-Albert Angers.

Le *corporatisme d'État* correspond à la présence de représentants de groupes à l'intérieur des instances parlementaires. C'est cette forme qui est historiquement liée au fascisme (Trépanier, 1994). Au Québec, l'idée que des groupes puissent faire des nominations au Conseil législatif a déjà circulé, mais la seule instance où elle fut mise en application fut le Conseil municipal de Montréal, de 1940 à 1960.

Contrairement au *corporatisme social*, où l'État est absent, et au *corporatisme d'État*, qui incorpore les groupes dans le gouvernement, la version moderne du corporatisme

met en présence, autour d'une même table, le gouvernement et certains acteurs socioéconomiques importants, qui conservent néanmoins leur autonomie. Ainsi, le *néocorporatisme* est un système de collaboration, de concertation et de codécision entre partenaires socioéconomiques instauré par les gouvernements sociaux-démocrates entre les années 1960 et 1990. Connu d'abord sous sa forme tripartite (c'est-à-dire réunissant l'État, le patronat et les syndicats ouvriers) dans les pays scandinaves (Katszenstein, 1985), il a été étendu au Québec aux secteurs coopératif et communautaire lors du Sommet sur l'économie et l'emploi d'octobre 1996.

En Amérique du Nord, c'est au Québec qu'on trouve la plus grande propension au corporatisme, et ce, pour plusieurs raisons. Selon Archibald et Paltiel (1977, p. 72), cela serait attribuable au désir des élites québécoises de rechercher le consensus. De plus, la présence ancienne dans le paysage intellectuel du *corporatisme social*, cette idéologie inspirée de la doctrine sociale de l'Église catholique qui fut en vogue du début au milieu du ^{xx}e siècle et qui était inspirée des encycliques papales *Rerum Novarum* (1891) et *Quadragesimo Anno* (1931) est liée à ce phénomène. Mais cette tendance n'est pas exclusive au Québec. Les projets de corporatisme social des années 1930 étaient largement répandus dans les pays à majorité catholique (Archibald, 1984). Enfin, la collaboration entre les groupes est d'autant plus facile que le Québec est une société de taille relativement petite et dotée d'une certaine homogénéité culturelle, ce qui est une condition à la création d'un climat de confiance.

Au début de la Révolution tranquille, l'État québécois a cherché sans succès à reproduire les efforts de *planification concertée* mis en œuvre dans la France d'après-guerre à travers notamment le Conseil d'orientation économique sous le gouvernement de Jean Lesage

(Sarra-Bournet, 2006). Ensuite, devant un État de plus en plus actif, les organisations patronales et syndicales ont vite fait de s'organiser comme groupes de pression (Sarra-Bournet, 1992) de manière à faire valoir leur point de vue dans toutes les instances mises en place par l'État et dans l'espace public. Les grandes centrales syndicales avaient une bonne longueur d'avance, elles qui représentent bon an mal an, environ 40 % des travailleurs et travailleuses. Pour sa part, le Conseil du patronat du Québec s'est constitué en 1969. Il maintenant reconnu comme principal porte-parole du monde des affaires.

À la fin des années 1970, après deux décennies où les relations entre ces acteurs se sont concrétisées par des conflits sociaux ou par la pression de ces groupes sur un État interventionniste, l'essoufflement de l'économie et la crise budgétaire ont amené le gouvernement du Québec à vouloir implanter la concertation et le partenariat à la manière des petits États européens (D'Entremont-Sauvé, 2008, p. 90-96). Le gouvernement de René Lévesque a alors inauguré une ère de dialogue entre les trois grands partenaires (État, syndicats et patronat) sous la forme des sommets socioéconomiques. Toutefois, ceux-ci n'y ont participé qu'avec réticence. Dans un premier temps, la collaboration ouvrière fut freinée parce que les syndicats du secteur public avaient du mal à voir dans le gouvernement autre chose qu'un patron comme les autres. Quant à elles, les organisations patronales redoutaient le dirigisme étatique. Toutefois, les pressions de la concurrence mondiale sur l'économie du Québec, conjuguées à deux ralentissements marqués de l'économie au début des années 1980 et des années 1990, sont venues pour un temps à bout de ces résistances. Mais la concertation qui s'ensuivit s'est surtout concentrée sur les modalités de l'insertion du Québec dans l'économie mondiale et se limitait parfois à une collaboration patronale-ouvrière dans le but de maintenir

des emplois au Québec (Tremblay et Noël, 1993), plutôt que sur des actions concertées pour la création de nouvelles entreprises dynamiques sur le territoire québécois.

Au sein des instances néocorporatistes, le degré de collaboration entre les acteurs est variable. Il peut s'agir d'une simple consultation de l'État qui prend seul ses décisions, d'une concertation des acteurs dans le but de définir un projet commun, ou d'établir un véritable partenariat, qui implique le partage des ressources et des risques pour atteindre un objectif qui profite à tous (Tremblay, 1995,

p. 3). Étant donné qu'au sein d'arrangements néocorporatistes, les acteurs de la société civile demeurent autonomes et peuvent continuer de défendre leurs intérêts sur le mode du pluralisme libéral, le néocorporatisme est parfois désigné sous le vocable de *corporatisme libéral* (Dion, 1981; Lehmruch, 1982). Dans la littérature sur l'implication des groupes dans l'élaboration des politiques publiques on peut concevoir ces acteurs autant comme des éléments des réseaux néocorporatistes que des réseaux de politiques mentionnés dans la littérature sur les groupes de pression (Montpetit, 1994).

TABLEAU 20.1.

Exemples d'instances néocorporatistes au Québec

1977	Sommet socioéconomique de Pointe-au-Pic
1979	Sommet socioéconomique de Montebello
1982	Sommet socioéconomique de Québec
1984	Sommet sur le Québec dans le monde
1985-1986	Table nationale de l'emploi
1988-1998	Forum pour l'emploi
1991-1994	Stratégie des « grappes industrielles »*
1996	Sommet sur le devenir économique et social du Québec
1996	Sommet sur l'économie et l'emploi
2000	Sommet du Québec et de la jeunesse
2004	Forum des générations
2006	Sommet socioéconomique des Premières Nations
2007	Sommet sur l'avenir du secteur forestier québécois
2010	Rencontre des partenaires de l'éducation
2013	Sommet de l'éducation supérieure

* Abandonnée à l'arrivée au pouvoir du Parti québécois en 1994, la stratégie des « grappes industrielles » a été remise à l'avant-plan par les gouvernements de Bernard Landry et de Pauline Marois.

TABEAU 20.2.

Principaux concepts relatifs aux arrangements entre l'État et les groupes

Autorégulation	Des ordres professionnels ou des associations privées se voient déléguer des pouvoirs de réglementation par l'État.
Pluralisme libéral	L'État est un arbitre neutre entre les associations libres en concurrence, qui font pression sur lui pour obtenir des décisions qui leur sont favorables.
Corporatisme social	Des corps intermédiaires représentant des secteurs de production de la société se voient déléguer de fonction de régulation économique.
Corporatisme d'État	Une partie des instances politiques sont désignées par des groupes.
Néocorporatisme ou corporatisme libéral	L'État convie des groupes représentant les milieux socioéconomiques à concerter leurs actions.

Le contexte actuel semble bien peu favorable à un dialogue visant l'ensemble des facettes du développement du Québec. Le consensus entre les partenaires sociaux s'établit généralement mieux en période de ralentissement économique (Sarra-Bournet, 1995b) et le Québec a plutôt connu une période de croissance économique du milieu des années 1990 au milieu des années 2000. Alors pourquoi la récession de 2008-2009 n'a-t-elle pas rapproché les partenaires ? Après plus de trente ans de pressions néolibérales et d'ouverture des marchés, la régulation étatique est devenue plus difficile, le patronat québécois regarde au-delà de l'économie nationale et les syndicats ouvriers sont très affaiblis. Des rencontres nationales, régionales, sectorielles ou thématiques organisées par le gouvernement se produisent encore occasionnellement. Cela dit, les arrangements néocorporatistes québécois demeurent instables. Les rencontres au sommet sont épisodiques plutôt qu'institutionnalisées, et les partenaires méfiants.

Que ce soit pour faire avaliser une décision déjà prise, ou chercher avec des partenaires des solutions originales à un enjeu de politique publique, tous les gouvernements du Québec, peu importe leur orientation idéologique, ont eu recours, sous une forme ou sous un autre, à

des arrangements néocorporatistes. Le néocorporatisme fait donc partie du modèle québécois de développement qui comprend d'autres modes de participation des groupes dans la sphère publique.

POINTS CLÉS

- > Le néocorporatisme désigne des rapports structurés entre l'État et les groupes par lesquels ces derniers sont impliqués dans le processus de prise de décision.
- > Toutes les formes de corporatisme visent la conciliation des intérêts des groupes dans l'atteinte d'objectifs communs.
- > Le Québec est un endroit propice aux arrangements corporatistes en raison de la volonté d'intervention étatique depuis la Révolution tranquille, de sa petite population et de sa relative homogénéité culturelle.
- > Comme forme de représentation, le néocorporatisme coexiste avec le pluralisme libéral et la démocratie représentative.
- > Les arrangements corporatistes sont fragiles et ponctuels, en raison de la domination du capitalisme libéral en Amérique du Nord. La mondialisation accroît ses effets délétères.

5. UN MODÈLE QUÉBÉCOIS DE GOUVERNANCE ?

Invité le 24 mars 2012 à la populaire émission *Tout le monde en parle*, en pleine crise étudiante, Raymond Bachand, alors ministre des Finances du Québec, a lancé une phrase significative : « *Notre problème en démocratie aujourd'hui, c'est qu'il faut consulter beaucoup.* » En effet, les gouvernements actuels n'ont plus le pouvoir auquel avaient pu prétendre leurs prédécesseurs : ils doivent composer non seulement avec les électeurs, mais aussi avec la société civile organisée sous forme de groupes. La démocratie moderne ne se limite plus aux élections, pas plus que la politique ne se réduit au parlementarisme, ni l'action collective aux seuls partis politiques.

Le rôle accru de l'État au cours du xx^e siècle a multiplié les occasions d'interactions avec la société civile et a entraîné une nécessaire coordination des politiques gouvernementales avec les agissements des acteurs privés. L'activisme politique des groupes et, pour certains d'entre eux, leur jonction avec le processus de prise de décision de l'État ne se sont pas effectués sans que les institutions vouées à canaliser les préférences exprimées lors des élections dans la démocratie contemporaine – le Parlement, les partis politiques – en souffrent sur le plan de la légitimité et de l'efficacité.

L'expression « gouvernance » renvoie à cette idée que l'exercice du pouvoir n'appartient plus exclusivement à l'État, qu'il est partagé, décentralisé et, surtout, d'une complexité jamais vue jusqu'ici. Ainsi parle-t-on d'une conception « polycentrique » du pouvoir (Smith et Wolfish, 2001) ou d'une mutation de la démocratie représentative vers la « démocratie fonctionnelle » (Thuot, 1998). Le pouvoir, en effet, perd ses lieux d'ancrage symboliques usuels que sont le Parlement, le gouvernement, l'État lui-même. Le pouvoir se fragmente en des

espaces multiples d'intervention spécialisée et d'encadrement normatif relativement autonomes, mais non moins opérationnels : ici, le réseau de la santé et des services sociaux ; là, le réseau de l'éducation ou encore le système financier transnational, etc. De ce point de vue, la mondialisation constitue un indice supplémentaire de cette transformation fondamentale qui force dorénavant la remise en question des notions d'« État souverain » et d'« État-nation » qui ont pourtant symbolisé l'histoire de nos démocraties.

La gouvernance est un terme popularisé au sein des entreprises et repris notamment par le gouvernement britannique de Margaret Thatcher qui a commencé à l'appliquer à la gestion gouvernementale au début des années 1980. Il s'est ensuite répandu à travers l'Occident. Son utilisation est l'objet d'un débat entre les tenants de la droite et de la gauche. Pour les premiers, il peut désigner « la coordination efficace, quand pouvoir, ressources et information sont vastement distribués entre plusieurs mains » (Paquet, 2008, p. 9). Pour les autres, il s'agirait plutôt de « la volonté de gérer l'État à la manière prétendument efficace d'une entreprise » (Deneault, 2013, p. 11). Pour d'autres encore, il ne s'agit pas de savoir si l'expression est de gauche ou de droite. La gouvernance renverrait plutôt aux changements de paradigmes de participation citoyenne et de gestion.

Pour plusieurs auteurs, le Québec serait passé par trois phases au cours des dernières décennies, la seconde faisant *grosso modo* référence à la période de 1960 à 1980 qu'on désigne généralement sous le vocable de Révolution tranquille. Sur le plan de la représentation de l'État, Côté *et al.* (2007, p. 9) distinguent les États *minimal*, *interventionniste* et *subsidaire*. Quant à Rouillard *et al.* (2004), ils parlent du passage du paradigme de *gestion marchande*, au paradigme *bureaucratique* et, enfin, au *nouveau*

management public, qui préconise une plus grande séparation entre le politique et l'administratif, une responsabilisation des fonctionnaires, une évaluation des résultats accompagnée d'une reddition de comptes, plutôt que la gestion centralisée, hiérarchisée et normative qui prévalait auparavant. Cette « modernisation » de la gouvernance québécoise a-t-elle remis en cause le modèle québécois ?

Le modèle québécois se caractérise par des politiques sociales-démocrates, un État-providence généreux, ainsi que la concertation et le partenariat néocorporatiste entre acteurs économiques. Ainsi, il désigne la manière particulière dont l'économie a été gérée au Québec dans les années 1960 à 1990, alors que l'État était un acteur social et économique de premier plan, ce qui ouvrait la porte à une foule d'initiatives alliant les forces du secteur public et du secteur privé (Bourque, 2000). Ainsi, l'expression « Québec Inc. » désigne la collaboration qui avait cours entre des entreprises privées et publiques (Gagnon et Montcalm, 1992 ; Bélanger, 1998).

Les conditions économiques nouvelles qui se sont mises en place dans les années 1980 dictaient une modulation de l'intervention gouvernementale : l'État devait passer d'entrepreneur à accompagnateur (Lévesque, 2003). Depuis lors, on s'interroge au Québec comme ailleurs sur le rôle de l'État. L'évolution de l'économie nationale et internationale (la mondialisation), les changements technologiques (dans les transports, les communications), les mutations culturelles (les migrations, l'individualisme) et la difficulté d'équilibrer les finances publiques ont affecté le volontarisme qui avait caractérisé les années d'après-guerre, les « Trente glorieuses ». Ainsi, trois questions sont au centre du débat public sur la gouvernance : L'État doit-il encore accomplir toutes les tâches qu'il a assumées pendant la phase de l'État-providence ? En a-t-il encore la capacité ?

Son mode de fonctionnement est-il à revoir afin de satisfaire davantage les nouvelles exigences de participation démocratiques qui remettent en cause sa légitimité ?

Or, malgré les idéologies professées par les partis de centre gauche, la réponse des dirigeants politiques des démocraties libérales s'est graduellement alignée sur les idées néolibérales. Baisses de taxes et d'impôts, réduction des dépenses et de la taille de l'État, déréglementation et privatisation, contrôle et réduction de la dette nationale, tarification des services ont caractérisé tant les régimes péquistes que libéraux à Québec, que les régimes conservateurs et libéraux à Ottawa.

Pourtant, il semble que le modèle québécois résiste pour le moment aux différentes remises en question des trente dernières années (Rouillard *et al.*, 2004, p. 42-43). Parce que la consultation, la participation et la concertation y fonctionnent encore, le Québec fait figure d'exception en Amérique du Nord libérale. C'est en bonne partie dû au fait que les courants libéral et corporatiste y coexistent toujours (Sarra-Bournet, 1995a).

Il reste à savoir si un modèle québécois de gouvernance est possible à long terme. Handicapé par son statut de province, touché comme les autres par la crise de l'État, traversé par de nouveaux courants de gouvernance qui confirment sa perte d'autonomie et de capacité, l'État québécois doit sans cesse renégocier un nouvel équilibre avec la société civile. Résistera-t-il aux vents de la mondialisation et du néolibéralisme ? Continuera-t-il de s'appuyer sur la formule néocorporatiste ?

POINTS CLÉS

- > Un modèle québécois de développement et de gouvernance s'est mis en place durant la Révolution tranquille.

- > Ce modèle d'inspiration sociale-démocrate implique une grande intervention de l'État, la concertation des groupes et la participation de la société civile à la prise de décision.
- > Le contexte actuel mine l'autonomie et la capacité de l'État, ce qui met en péril l'existence même d'un modèle québécois.

QUESTIONS

1. Au Canada et au Québec, quel type de groupe a permis à l'exécutif de regagner sa prépondérance sur le Parlement après la mise en place du gouvernement responsable au milieu du XIX^e siècle?
2. Quels sont les types de groupes avec lesquels l'État doit composer de nos jours? Quelles sont leurs différences?
3. Quels sont les liens à faire entre le modèle québécois et les arrangements néocorporatistes?

LECTURES SUGGÉRÉES

Banting, K.G. (dir.) (1986). *L'État et les milieux économiques*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Côté, L., B. Lévesque et G. Morneau (2009). *État stratège et participation citoyenne*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Québec (1967-1972). *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, Québec, Publications du Québec.

Rouillard, J. (2008). *L'expérience syndicale : ses rapports à l'État, à la nation et à l'opinion publique*, Montréal, VLB.

SITES INTERNET

CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC, <<http://www.cpq.qc.ca>>.
Créé en 1969, le Conseil du patronat du Québec est une fédération d'organisations patronales. Reconnu comme principal porte-parole du monde des affaires, il agit à la fois comme organisme de services pour ses membres, comme groupe de pression défendant la libre-entreprise et comme représentant du point de vue patronal dans les instances de concertation et de consultation.

CONSEIL INTERPROFESSIONNEL DU QUÉBEC, <<http://www.professions-quebec.org>>.
Fondé en 1965, comme regroupement volontaire de 15 ordres professionnels, il rassemble aujourd'hui 44 ordres professionnels du Québec qui comptent plus de 356 000 membres et a un mandat d'organisme-conseil auprès de l'Ordre des professions du Québec qui représente l'autorité publique.

COALITION POUR LA CONSTITUANTE, <<http://www.sansparti.org/>>.
« Coalition de citoyens » visant la réforme de la démocratie ; elle s'apparente à un mouvement social et se mobilise dans le cyberspace.

COMMISSARIAT AU LOBBYING DU CANADA, COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC, <<https://ocl-cal.gc.ca/>>,
<<http://www.commissairelobby.qc.ca/>>.

Organismes gouvernementaux régissant les activités des personnes et organisations qui cherchent à entrer en contact avec des instances publiques (fédérales et provinciales) pour influencer leurs décisions. Ils sont autorisés par la loi à enregistrer les démarcheurs, à enquêter à leur sujet et à mener des poursuites judiciaires.

COMMISSION SPÉCIALE SUR LA QUESTION DE MOURIR DANS LA DIGNITÉ,
<<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/csmd-39-1/>>.

Commission parlementaire spéciale de l'Assemblée nationale, mise sur pied à la fin de 2010 dans le but de recueillir les opinions et des mémoires sur les conditions des personnes en fin de vie. Elle a produit son rapport en mars 2012.

CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX, <<http://www.csn.qc.ca/>>.

Fondée en 1921 comme en tant que regroupement de syndicats catholiques, elle s'est laïcisée graduellement dans l'après-guerre, abandonnant l'idéologie corporatiste pour un mode d'action semblable à celui des autres grandes centrales : défense des conditions de travail de ses membres, défense d'idées sociales progressistes et participation aux instances de consultation et de concertation.

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, <<http://www.csf.gouv.qc.ca/>>.

Organisme créé en 1973 pour conseiller le gouvernement du Québec sur le statut des femmes dans la société et sur l'égalité de leurs droits à ceux des hommes.

ÉQUITERRE, <<http://www.equiterre.org>>.

Organisme issu du mouvement écologiste, qui mène des activités de recherche, d'éducation populaire et de pression politique.

GLOSSAIRE

CORPORATISME : Arrangements institutionnels visant à relier aux instances de l'État les intérêts de la société civile organisés en associations.

DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE : Régime politique au sein du lequel le peuple délègue l'exercice de sa souveraineté à des élus.

GROUPES DE PRESSION : Organisations dont les membres joignent leurs efforts dans le but

d'influencer les politiques gouvernementales et de promouvoir leurs intérêts communs.

GROUPES D'INTÉRÊT : Entités qui ont comme objectif de représenter les intérêts d'une section spécifique de la société dans l'espace public et auprès de l'État.

LOBBYISME : Activité visant à obtenir des décisions politiques gouvernementales favorables.

MODÈLE QUÉBÉCOIS : Ensemble de mesures instauré au Québec à partir des années 1960 et 1970 pour voir à la bonne gestion de l'économie québécoise, faisant de l'État un acteur social et économique clé et ouvrant la porte à une foule d'initiatives joignant les forces du secteur public et du secteur privé en alliance avec les milieux syndicaux.

NÉOCORPORATISME : Système de collaboration, de concertation et de codécision entre

partenaires socioéconomiques qui a été implanté par les gouvernements sociaux-démocrates entre les années 1960 et 1990.

ORDRE PROFESSIONNEL : Regroupement de l'ensemble des membres d'une même profession dont la pratique est régulée par l'ordre, en vertu d'un pouvoir généralement délégué par l'État.

BIBLIOGRAPHIE

- Archibald, C. (1984). *Un Québec corporatiste ?*, Hull, Éditions Asticou.
- Archibald, C. et K.Z. Paltiel (1977). « Du passage des corps intermédiaires aux groupes de pression : la transformation d'une idée illustrée par le mouvement coopératif Desjardins », *Recherches sociographiques*, vol. 18, n° 1, p. 59-91.
- Attali, J. (2009). *Globalisation et protection du public*, Conférence donnée au Conseil interprofessionnel du Québec, 13 octobre, <<http://www.professions-quebec.org/index.php/fr/element/visualiser/id/12#3317>>.
- Bélanger, Y. (1998). *Québec inc. L'entreprise québécoise à la croisée des chemins*, Montréal, Hurtubise HMH.
- Bourque, G.L. (2000). *Le modèle québécois de développement : de l'émergence au renouvellement*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Bradford, N. (1998). *Commissioning Ideas: Canadian National Policy Innovation in Comparative Perspective*, Toronto, Oxford University Press.
- Côté, L., B. Lévesque et G. Morneau (2007). « L'évolution du modèle québécois de gouvernance : le point de vue des acteurs », *Politique et Sociétés*, vol. 26, n° 1, p. 3-26.
- Courty, G. (2006). *Les groupes d'intérêt*, Paris, La Découverte.
- Coleman, W.D. et G. Skogstad (1990). « Policy communities and policy networks: A structural approach », dans W.D. Coleman et G. Skogstad (dir.), *Policy Communities and Public Policy in Canada*, Toronto, Copp Clark Pitman, p. 14-33.
- Dahl, R.A. (1967). *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*, Chicago, Rand McNally and Company.
- Deneault, A. (2013). *Gouvernance. Le management totalitaire*, Montréal, Lux Éditeur.
- D'Entremont-Sauvé, M.-H. (2008). *Mondialisation et souveraineté de l'État : Le projet souverainiste québécois est-il pertinent ?*, Mémoire de maîtrise en science politique, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- Dion, L. (1971). *Société et politique. La vie des groupes, tome 1. Fondements de la société libérale*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Dion, L. (1981). « Les sommets socioéconomiques : vers un corporatisme libéral ? », *Gestion*, vol. 6, n° 4, p. 7-18.
- Fournier, P. (1986). « La concertation au Canada : étude de cas et perspectives », dans K.G. Banting (dir.), *L'État et les milieux économiques*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 321-370.
- Gagnon, A.-G. et D. Latouche (1991). *Allaire, Bélanger-Campeau et les autres. Les Québécois s'interrogent sur leur avenir*, Montréal, Québec Amérique.

- Gagnon, A.-G. et M.B. Montcalm (1992). *Québec : au-delà de la Révolution tranquille*, Montréal, VLB Éditeur.
- Gagnon, M.-J. (1994). *Le syndicalisme : état des lieux et enjeux*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.
- Gauthier, M. et L. Simard (2011). « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 39-67.
- Grossman, E. et S. Saurigier (2012). *Les groupes d'intérêt : action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin.
- Jackson, Robert J. et D. Jackson (1990). *Politics in Canada. Culture, Institutions, Behaviour and Public Policy*, 2^e éd., Scarborough, Prentice Hall Canada.
- Katszenstein, P.J. (1985). *Small States in World Markets : Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kwavnick, D. (1972). *Organized Labour and Pressure Politics. The CLC, 1956-1968*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Lacoursière, J., J. Provencher et D. Vaugeois (2011). *Canada-Québec 1534-2010*, Québec, Septentrion.
- Laforest, R. (2000). « La consultation publique et les formes d'action collective », *Politique et Sociétés*, vol. 19, n° 1, p. 27-47.
- Lathrop, D. et L. Ruma (dir.) (2010). *Open Government : Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, Sebastopol, O'Reilly Media.
- Lehmbruch, G. (1982). « Introduction : Neo-corporatism in comparative perspective », dans G. Lehmbruch et P.C. Schmitter (dir.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Londres, Sage Publications, p. 1-28.
- Lévesque, B. (2003). « Vers un modèle québécois de seconde génération ? », dans M. Venne (dir.), *Justice, démocratie et prospérité. L'avenir du modèle québécois*, Montréal, Québec Amérique.
- Massicotte, L. (2009) *Le Parlement du Québec de 1867 à aujourd'hui*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Miliband, R. (1979). *L'État dans la société capitaliste. Analyse du système de pouvoir occidental*, Paris, Maspero.
- Montpetit, É. (1994). « Les réseaux néocorporatistes québécois à l'épreuve du fédéralisme canadien et de l'internationalisation », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, p. 191-208.
- Observatoire de l'administration publique (2011). « Les organismes gouvernementaux », dans *L'État québécois en perspective*, Québec, Observatoire de l'administration publique – ENAP, <<http://www.etatquebecois.enap.ca/docs/ste/organisation/a-organismes.pdf>>.
- Paquet, G. (2008). *Gouvernance : mode d'emploi*, Montréal, Liber.
- Pal, L. (2010). *Beyond Policy Analysis. Public Issue Management in Turbulent Times*, 4^e éd., Toronto, Nelson Canada.
- Phillips, S.D. (1994). « New social movements in Canadian politics : On fighting and starting fires », dans J.P. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics : An Introduction to the Discipline*, 2^e éd., Peterborough, Broadview Press, p. 188-206.
- Piotte, J.-M. (1998). *Du combat au partenariat. Interventions critiques sur le syndicalisme québécois*, Montréal, Nota Bene.
- Pross, A.P. (1992). *Group Politics and Public Policy*, 2^e éd., Toronto, Oxford University Press.
- Pross, A.P. (1995). « Pressure groups : Talking chameleons », dans M.S. Whittington et G. Williams (dir.), *Canadian Politics in the 1990's*, 4^e éd., Scarborough, Nelson Canada, p. 252-275.
- Rouillard, C., É. Montpetit, I. Fortier et A.-G. Gagnon (2004). *La réingénierie de l'État. Vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Sarra-Bournet, M. (1992). « Les associations patronales comme groupes de pression dans la Révolution tranquille », dans A.-G. Gagnon et A.B. Tanguay (dir.), *La démocratie en quête de justice*, Ottawa, Carleton University Press, p. 291-302.
- Sarra-Bournet, M. (1995a). *Entre le corporatisme et le libéralisme : les groupes d'affaires francophones et l'organisation sociopolitique du Québec de 1943 à 1969*, Thèse de doctorat en histoire, Ottawa, Université d'Ottawa.

- Sarra-Bournet, M. (1995b). « L'ascension de nouvelles élites et l'histoire du Québec », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 3, n° 2, p. 43-73.
- Sarra-Bournet, M. (2006). « Corporatisme et planification. L'héritage de la France dans la culture socioéconomique québécoise », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 15, n° 1, p. 131-147.
- Sarra-Bournet, M. (2007). « La société civile devant la commission Tremblay », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 16, n° 1, p. 43-64.
- Saurugger, S. (2002). « L'expertise un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 4, p. 375-401.
- Schattschneider, E.E. (1948). « Pressure groups versus political parties », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 259, n° 1, p. 17-23.
- Schmitter, P.C. (1974). « Still the Century of corporatism ? », *Review of Politics*, vol. 36, n° 1, p. 85-131.
- Simard, J.-F. (2009). « L'influence du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec dans le développement de l'administration publique québécoise », *Administration publique du Canada*, vol. 52, n° 3, p. 457-483.
- Smith, G.S. et D. Wolfish (2001). *Qui a peur de l'État ? Le Canada dans un monde aux structures polycentriques de pouvoir*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Thorburn, H.G. (1991). « Interest groups and policy making in Canada », dan H.G. Thorburn (dir.), *Party Politics in Canada*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, p. 20-32.
- Thuot, J.-F. (1998). *La fin de la représentation et les formes contemporaines de la démocratie*, Montréal, Nota Bene.
- Tremblay, D.-G. (1995). « Coopération, concertation et innovations dans les systèmes productifs nationaux et d'entreprises : vers de nouveaux modèles ? », dans D.-G. Tremblay (dir.), *Concertations et performance économique : vers de nouveaux modèles ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 1-11.
- Tremblay, D.-G. et A. Noël (1993). « Concertation in a high unemployment society », *Inroads*, vol. 2, p. 74-85.
- Trépanier, P. (1994). « Quel corporatisme ? (1820-1965) », *Les Cahiers des dix*, vol. 49, p. 159-212.
- Truman, D.B. (1951). *The Governmental Process*, New York, Alfred A. Knopf.

PARTIE IV

POLITIQUES PUBLIQUES

Après avoir discuté du phénomène politique et de la politique en général dans les trois premières parties de cet ouvrage, la dernière partie se concentre spécifiquement sur un certain nombre de politiques publiques ayant contribué à transformer le Québec et le Canada de même que la dynamique Québec-Canada de façon appréciable au cours du dernier demi-siècle. Il s'agit en l'occurrence de la politique linguistique, de l'interculturalisme, de la politique migratoire et de la politique étrangère canadienne.

Dans le chapitre 21, **Marc Chevrier** et **David Sanschagrin** retracent de manière comparée la genèse des politiques linguistiques québécoise et fédérale depuis la Nouvelle-France jusqu'à aujourd'hui en passant par la réforme constitutionnelle de 1982. Dans un deuxième temps, les auteurs passent en revue les effets appréciables de ces politiques sur l'identité, la démographie et la condition socioéconomique de la population francophone au Québec et ailleurs au Canada. Dans un troisième temps, ils analysent les limites de ces politiques linguistiques qui, chacune à leur façon, obtiennent des résultats contrastés dans des conditions juridiques et politiques fort différentes.

Au chapitre 22, **Gérard Bouchard** explore la gestion de la diversité culturelle au Québec, examine l'intégration sociale et approfondit la notion d'interculturalisme. Il ancre son propos dans le parcours québécois amorcé depuis les années 1960-1970, mais aussi dans la réflexion et les expériences conduites en Europe, là où justement la philosophie interculturelle a d'importantes racines. Au Québec, l'interculturalisme bénéficie actuellement de larges appuis dans la population (comme l'ont montré les audiences publiques de la commission Bouchard-Taylor), mais fait tout de même l'objet d'importantes critiques. L'auteur cherche aussi à répudier certains malentendus sur divers enjeux sociaux et politiques qui ont introduit de la confusion dans le débat public, plus spécialement au Québec.

Carolle Simard étudie au chapitre 23 l'importante question migratoire. De manière à comprendre les dynamiques qui structurent les mouvements de population, Simard traite des différents courants théoriques et des concepts de base. L'auteure y va d'une présentation richement articulée des modèles d'intégration des populations immigrantes, tout en cherchant aussi à cerner les processus d'interaction entre les immigrants et la société d'accueil. La dernière partie de ce chapitre est consacrée à l'analyse des politiques publiques sous l'angle respectif de la sélection, de l'accueil et de l'intégration des nouveaux arrivants.

Dans le dernier chapitre de l'ouvrage, **Justin Massie** et **Stéphane Roussel** traitent de la politique étrangère du Canada et ciblent les répercussions des facteurs structurants. Comme on le sait, la politique étrangère se situe au carrefour des relations internationales et des politiques publiques intérieures. En conséquence, l'étude de ce domaine de spécialisation doit nécessairement prendre en considération l'influence de facteurs émanant des deux niveaux d'analyse. Parmi les facteurs structurant la politique étrangère du Canada, les auteurs identifient cinq éléments clés : la position géostratégique du pays en Amérique du Nord, comme voisin de la superpuissance américaine ; son rang de puissance « moyenne » ; la pluralité des intérêts en jeu, dont la quête de prospérité, de sécurité et d'unité nationale ; l'autonomie considérable dont jouit le premier ministre par rapport aux pressions des parlementaires, des bureaucrates et de la société civile ; ainsi que l'influence déterminante du caractère plurinational du Canada, notamment par le fait de l'existence d'une paradiplomatie québécoise. Cette paradiplomatie alimente, comme d'autres auteurs le font ressortir dans le présent manuel, le mouvement souverainiste québécois et incite le gouvernement fédéral à adopter une politique étrangère qui cherche à la fois à affirmer l'unité nationale et à consolider la présence internationale du Canada.

CHAPITRE 21

LES POLITIQUES LINGUISTIQUES AU CANADA ET AU QUÉBEC

Tenants et aboutissants de deux projets concurrents

Marc Chevrier et David Sanschagrin

Bien que la langue ait depuis longtemps servi à distinguer entre elles les communautés humaines, elle est devenue un enjeu politique, qui intéresse, somme toute assez tard, l'État et la construction des nations en Occident. En effet, pendant des siècles, la religion, bien plus que la langue, forgeait et divisait les communautés. Mais à mesure qu'émergea en Europe l'État moderne entre les ^{xv}^e et ^{xviii}^e siècles, la langue a servi à exprimer le pouvoir et à délimiter le territoire, au prix de l'inclusion de communautés et de nations pressées ou forcées d'adopter la langue dominante. Marquée par la conquête normande de 1090, la Grande-Bretagne s'est édifiée par la conquête de l'Irlande, du pays de Galles et par l'incorporation de l'Écosse, en introduisant l'anglais dans l'État et en poussant à l'anglicisation les populations

celtes du royaume. Le français était déjà devenu la langue de l'État français avant la Révolution de 1789, mais celle-ci accéléra le processus d'unification linguistique déjà engagé, au nom d'une nation souveraine formée de citoyens égaux (Dieckhoff, 2006). La nation devenant un acteur historique, il parut dès lors nécessaire que la souveraineté s'exerçât dans un espace de débat où les citoyens partagent un horizon culturel et une langue similaires (Taylor, 2008). D'où d'inévitables conflits au sein des États où cohabitent différentes communautés linguistiques poursuivant leur propre projet national, notamment lorsqu'une communauté domine l'État et que les autres, minoritaires, sont marginalisées.

Depuis la Conquête de 1763, la langue est un enjeu politique au Canada : le conquérant a tenté

à diverses reprises d'angliciser les Canadiens français au moyen du système scolaire et de l'imposition de l'anglais comme langue des pouvoirs publics. Mais ces mesures ne formaient pas réellement une politique linguistique. Une fois que les Canadiens français eurent leur État fédéré au sein du dominion canadien créé en 1867, ils s'accommodèrent d'un certain laisser-faire linguistique, s'en remettant plutôt à l'Église. Or, l'intervention systématique des pouvoirs étatiques pour aménager l'usage public des langues remonte aux années 1960, à la faveur de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le **biculturalisme**¹ (commission B-B), présidée par André Laurendeau² et Davidson Dunton³, qui, constatant l'infériorité socio-économique systémique des Canadiens français, recommanda l'adoption de mesures pour redresser la situation.

L'État fédéral canadien et l'État québécois mirent dès lors chacun en place une politique

linguistique pour répondre à la crise du fait français au Canada constatée par la commission B-B. Ces deux politiques visent toutes deux à renforcer l'autorité de l'État – fédéral ou québécois – à l'égard de sa population, sur la base d'un projet politique commun qui intègre la langue et la culture. Chacune de ces politiques, en somme, promeut son projet d'édification nationale. D'un côté, on est passé d'une volonté assimilatrice, justifiée par la suprématie anglo-saxonne, à une intégration plus douce à la société canadienne-anglaise, sur la base du **bilinguisme institutionnel**, de la primauté des droits individuels et de la liberté apparente de choisir sa culture (ou le **multiculturalisme**) au sein d'un État fonctionnel. De l'autre côté, après la ghettoïsation ethnique des Canadiens français confortée par l'idéologie de la survivance⁴ et le régime canadien lui-même, s'est affirmé, depuis la Révolution tranquille, le projet d'une communauté politique québécoise qui intègre la population immigrante sur la base du principe de territorialité, d'un meilleur équilibre entre droits individuels et primauté du fait français ainsi que d'une culture publique commune (ou interculturalisme).

Ces deux projets concurrents ont cependant produit des résultats divers, sinon éloignés de leurs intentions déclarées. La politique canadienne, qui devait garantir le statut et l'usage du français dans les institutions fédérales et défendre les minorités francophones

1. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

2. André Laurendeau (1912-1968) fut rédacteur en chef du *Devoir* (1958-1968), écrivain et homme politique. C'est à la suite de ses éditoriaux révélant l'infériorité socioéconomique des Canadiens français que le premier ministre fédéral, Lester B. Pearson, créa la commission B-B en 1963. Laurendeau se distingua des défenseurs du nationalisme traditionnel en prônant l'intervention de l'État et le développement économique pour sortir les Canadiens français de leur infériorité ; célèbre opposant au régime duplessiste, il se fit le défenseur d'une plus grande autonomie du Québec au sein du Canada. Inspiré par le personnalisme chrétien des philosophes français Emmanuel Mounier et Jacques Maritain, Laurendeau favorisa la modernisation de l'Église, l'intervention active des chrétiens dans le monde et le rejet du capitalisme et du communisme. Il mourut sans voir la fin de la commission B-B, sans illusions sur la possibilité que le Canada en vienne à donner satisfaction aux aspirations du Québec, que la Commission avait décrit comme une « société francophone distincte » au sein du pays (Behiels, 2012).

3. Davidson Dunton (1912-1987) fut rédacteur en chef du *Montreal Standard* (1938-1942), président de la CBC (1945-1958) dont il défendit l'essor et l'indépendance vis-à-vis du politique, et recteur de l'Université Carleton (1958-1963) (Marsh, 2012).

4. Cette idéologie, qui prit son essor à la suite de la défaite des Patriotes, défendait la foi catholique, la nation canadienne-française et la langue. Elle se distinguait par la mission spirituelle attribuée au Canada français, (par opposition au matérialisme anglo-saxon), un antiétatisme ultramontain (soit l'autorité de l'Église sur la société et l'État) et un mode de vie rural qui éviterait le contact permanent avec l'anglais dans les villes (Guindon, 1990).

hors Québec⁵, n'a guère réussi à protéger ces dernières de l'assimilation à l'anglais⁶. La politique québécoise a certes renforcé la place du français dans l'espace public et contribué à maintenir le poids démographique des francophones au Québec, mais au prix d'une contestation devant les tribunaux qui en a restreint la portée. Les effets inégaux de ces politiques s'expliqueraient par le fait que la politique canadienne tente d'agir sur des petites communautés dispersées, alors que la politique québécoise table sur une population francophone suffisamment concentrée (McRoberts, 2002). En effet, pour éviter l'assimilation inévitable des langues minoritaires en contact permanent avec une langue dominante, la stratégie la plus efficace consiste à les concentrer géographiquement (Laponce, 2006).

Dans ce texte, nous verrons ainsi la genèse, les effets et les limites des politiques linguistiques fédérale et québécoise. Quant au Canada français dont le Québec s'est dissocié avec la Révolution tranquille, nous verrons que les intérêts actuels des francophones du Québec et hors Québec les conduisent vers des moyens d'action différents, sinon contradictoires. Nous traiterons ensemble les politiques culturelles et linguistiques québécoises⁷ et fédérales⁸ puisqu'elles sont complémentaires.

.....

5. Un francophone est une personne dont la langue maternelle (la première langue apprise et encore comprise) est le français. Cependant, cette catégorisation a ses limites inhérentes, car elle préfère la langue maternelle à la langue d'usage des individus, lesquelles ne coïncident pas toujours.

6. En excluant le cas des Acadiens du Nouveau-Brunswick, dont le poids démographique se maintient (30%).

7. Soit le modèle de l'interculturalisme et la loi 101 ou *Charte de la langue française*.

8. Soit la *Loi sur le multiculturalisme canadien*, la *Loi sur les langues officielles* et la *Charte canadienne des droits et libertés*.

1. LA GENÈSE DES POLITIQUES LINGUISTIQUES QUÉBÉCOISE ET FÉDÉRALE

1.1. Les origines de l'inquiétude linguistique

La Conquête instaura une dynamique qui s'est perpétuée jusqu'à la Révolution tranquille. La Conquête livra au pouvoir anglais une population affaiblie par la guerre de Sept Ans et la perte de ses élites et du contact avec la mère patrie qui l'isola. Dénués de pouvoir politique, les Canadiens connurent jusqu'en 1867 quatre régimes coloniaux successifs, dont celui de l'Union de 1840, qui devait accélérer l'anglicisation des habitants français de la vallée laurentienne, après que la déportation de 1755 eut achevé de disperser la population française de l'Acadie conquise en 1714. Dès la Conquête de 1763, les marchands anglo-écossais s'emparèrent du commerce et développèrent la colonie, alors que les *Canadiens*, confinés à l'agriculture et aux professions libérales pour les plus instruits⁹, offraient une force de travail bon marché. Cette division linguistique du travail s'est maintenue pendant deux siècles.

Sous le régime français, une certaine unité linguistique s'était réalisée, car une majorité de colons parlaient déjà français à leur arrivée, issus de régions où abondaient les petites écoles; une tradition importée puis maintenue en Nouvelle-France (Wolf, 2008). Avec la Conquête, son système scolaire s'écroula; en 1779, l'analphabétisme dépassait les 80 % (Galarneau, 2008). Un écart béant apparut entre la langue parlée et la langue écrite (Corbeil, 2007). De

.....

9. C'est plutôt l'absence d'accès aux capitaux et aux marchés qui explique le retard économique prolongé des Canadiens français qu'une supposée inaptitude culturelle au commerce (Bélanger, 1998).

plus, en 1836, le veto du gouverneur colonial provoqua l'effondrement du réseau scolaire public que les Patriotes avaient instauré en 1829, d'où un taux d'analphabétisme de 70 % en 1850 (Galarneau, 2008).

Avant l'Acte de Québec (1774), l'administration coloniale fut réservée aux protestants, et l'anglais s'imposa comme langue étatique. La population anglo-écossaise, trop faible en nombre pour assimiler les Canadiens, les exposa néanmoins au contact permanent avec l'anglais, qui a pénétré leur parler et nourri les premières inquiétudes sur l'avenir du français. En divisant la *Province of Quebec* créée en 1763 en Haut-Canada et Bas-Canada, la *Loi constitutionnelle de 1791* créa certes une Assemblée où les Canadiens étaient majoritaires. Dès 1792, ils purent faire entrer le français au Parlement, mais sans échapper ni à leur infériorité socioéconomique, ni à la tutelle coloniale de Londres.

À la fin des guerres napoléoniennes, une émigration massive du Royaume-Uni porta la population anglophone¹⁰ du Bas-Canada de 30 000 personnes en 1815 à 200 000 en 1851 dans la partie Est du Canada-Uni. Les centres urbains s'anglicisèrent rapidement, comme Montréal où les Britanniques furent majoritaires jusque vers 1860 et d'où ils dirigeaient l'économie.

À la suite des rébellions des patriotes (1837-1838)¹¹, Londres suspendit la loi de 1791, imposa un régime martial et donna mandat à lord Durham d'enquêter sur ces événements. Durham proposa l'union des deux colonies, où les Canadiens français, majoritaires, seraient

au Parlement mis à égalité avec l'ancien Haut-Canada¹². L'anglicisation des Canadiens paraissait un mal pour un bien selon Durham, puisque ce peuple à ses yeux sans culture ni histoire accéderait ainsi à la modernité libérale. L'Acte d'Union fit de l'anglais la seule langue officielle du Canada-Uni¹³. Or, comme la menace venait de l'État aux yeux du Canada français, c'était la « nation qui [devait] dorénavant assurer les conditions de la survivance par un combat sans relâche » (Martel et Pâquet, 2011, p. 57). L'Église devint ainsi gardienne de la foi et de la langue, ce qui accrut son pouvoir sur la société canadienne-française.

Vers 1850, l'industrialisation sous domination anglo-saxonne a accentué encore plus l'anglicisation. L'exode rural massif des Canadiens, sans travail et peu éduqués, vers les centres urbains du Canada-Uni et de la Nouvelle-Angleterre, hâta leur assimilation, d'autant mieux que le haut-clergé catholique américain et canadien-anglais encourageait l'intégration des franco-catholiques à la langue continentale. Les campagnes ont fini aussi par s'angliciser, sous l'influence des produits et des idées diffusés par le chemin de fer et la poste. Le capitalisme anglo-saxon arriva aussi en région, dans les exploitations et les usines où travaillaient les Canadiens.

Dans ce contexte, le *Manuel des difficultés les plus communes de la langue française* de Thomas Maguire, publié en 1841, lança les débats sur la qualité de la langue. Depuis ce temps, deux clans se sont périodiquement affrontés : d'un côté, « les tenants de l'orthodoxie parisienne »,

10. Un anglophone est une personne dont la langue maternelle est l'anglais.

11. Cette révolte eut son équivalent et un sort similaire dans le Haut-Canada où une élite réformatrice tenta de renverser par les armes le pouvoir politique d'une petite et richissime élite coloniale appelée le « *family compact* », qui avait son pendant au Bas-Canada, la Clique du Château.

.....

12. En 1840, si la population du Bas-Canada (650 000) était plus importante que celle du Haut-Canada (450 000), ils se virent pourtant accorder chacun le même nombre de sièges (42).

13. Après l'octroi du gouvernement responsable en 1848, Londres abrogea l'article de l'Acte d'Union qui imposait l'unilinguisme anglais au parlement du Canada-Uni.

de l'autre, « les partisans d'une norme adaptée au contexte nord-américain » (Poirier, 2008, p. 173). Les défenseurs de la qualité de la langue française au Canada ont cependant souvent prôné une langue soutenue, sinon « épurée », sans considérer les facteurs socioéconomiques expliquant l'anglicisation.

1.2. Le pacte de 1867

L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (AANB) qui créa le dominion canadien procéda d'une entente implicite entre l'élite économique anglophone et l'élite cléricale canadienne-française : la première se réserverait la politique économique et les grandes prérogatives de la souveraineté (armée, droit criminel) confiées à l'État fédéral dominé par l'élément britannique, la seconde garderait sa mainmise sur les Canadiens français, sous l'autorité d'un État provincial compétent en matière de santé, d'éducation, de langue, bref tout ce qui touche à la reproduction culturelle (Guindon, 1990). L'AANB ne protégeait que l'accès aux écoles confessionnelles (art. 93), catholiques de l'Ontario et protestantes du Québec, et demeurerait silencieux sur la langue d'enseignement. Il imposait en plus au Québec, comme à l'État fédéral, le bilinguisme de ses institutions législatives et judiciaires (art. 133). Cette entente implicite supposait que les Canadiens français seraient majoritaires et jouiraient d'une certaine autonomie sur le territoire du Québec, alors que les populations francophones hors Québec seraient laissées sans protection linguistique. D'ailleurs, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick finirent par supprimer l'accès à l'école catholique française sous l'œil indifférent d'Ottawa. Admis comme nouvel État provincial en 1870, le Manitoba, dont la population était alors à moitié francophone, fut assujéti comme le Québec au

bilinguisme institutionnel. Toutefois, la révolte des Métis écrasée et l'immigration britannique dans les prairies aidant, le gouvernement manitobain opta pour l'unilinguisme anglais dans ses institutions en 1890 et bannit ensuite le français des écoles publiques. Alors que les États anglophones menaient des politiques d'anglicisation, le Québec laissa d'un côté la riche communauté anglophone gérer ses propres établissements d'enseignement et y accueillir les nouveaux arrivants ou allophones¹⁴, et de l'autre l'Église diriger un réseau scolaire sur lequel l'État exerçait un contrôle minimal – sans se doter d'un ministère de l'Éducation ni rendre l'instruction obligatoire¹⁵.

1.3. La territorialité et la personnalité linguistiques

Dans les années 1950, le **bilinguisme concurrentiel** en enseignement¹⁶ et la division ethno-linguistique du travail cessèrent d'aller de soi. On fit « le constat que la langue française, langue minoritaire en Amérique du Nord et au Canada, est trop fragile pour se développer sans le soutien de l'État » (Chevrier, 1997, p. 5). On estima que le problème de la langue était structurel et nécessiterait une approche globale touchant la société plutôt que des garanties faites aux seuls individus. Des penseurs, tel André D'Allemagne (1959), développèrent alors

14. Un allophone, du grec ancien *allos* qui veut dire « autre », est une personne de langue maternelle autre que le français et l'anglais.

15. Le Québec rendit l'instruction obligatoire seulement en 1943 et créa un ministère de l'Éducation en 1964, après des tentatives infructueuses à la fin du XIX^e siècle.

16. Le bilinguisme concurrentiel en enseignement signifie que l'État laisse le libre choix aux parents d'inscrire leurs enfants dans l'un des deux réseaux d'éducation complets, l'anglais et le français, qui sont tous deux financés à même les fonds publics.

le concept d'unilinguisme qui « n'apparaît qu'au terme de décennies d'un bilinguisme jugé aussi aliénant au Québec qu'irréalisable dans le reste du Canada » (Larose, 2004, p. 181). En effet, la libre concurrence de l'anglais et du français confortait la domination de l'anglais (la langue du pouvoir et de la réussite) dans la vie sociale tout entière. Il fallait donc une intervention globale de l'État québécois, comme le réclama le journaliste et défenseur du français Jean-Marc Léger (1963). Le projet d'unilinguisme territorial s'appuyait sur le principe des nationalités selon lequel « dans un territoire donné, les locuteurs d'une langue devraient avoir pleine souveraineté sur le territoire qu'ils habitent afin d'échapper le plus possible aux rapports de domination » (Larose, 2004, p. 187). Le débat sur la question du joual au tournant des années 1960, inauguré par les célèbres chroniques du frère Untel, pointait dans la même direction, soit « un problème de civilisation » (Desbiens, 1960, p. 26). Devant l'ampleur du débat, le premier ministre Jean Lesage lança en 1961 une commission d'enquête sur l'enseignement, la commission Parent¹⁷, qui conclut aussi que les facteurs socioéconomiques étaient prépondérants dans le choix de l'anglais ou du français.

Ainsi, l'idée, populaire chez les Canadiens français, que l'AANB était le fruit d'un pacte entre deux peuples fondateurs (ou dualisme) butait sur l'incurie d'Ottawa dans la défense des minorités francophones, sur le fait brutal de leur assimilation rapide et sur le constat fait

par la commission B-B de l'infériorité socioéconomique systématique des Canadiens français¹⁸.

La commission B-B instaurée en 1963 devait étudier les rapports entre Canadiens anglais et Canadiens français selon le principe du dualisme. Elle encouragea la promotion des droits scolaires des minorités francophones, tout en prônant le bilinguisme concurrentiel. Elle souligna la difficulté des francophones à obtenir des services fédéraux en français, et leur sous-représentation dans la fonction publique fédérale. Or, il fallait selon elle favoriser la mobilité et l'épanouissement du fait français à la grandeur du Canada. La Commission, formée d'une élite instruite parfaitement bilingue, a ainsi préféré le principe de personnalité et le bilinguisme institutionnel au principe territorial selon lequel prime la langue majoritaire dans la collectivité.

Par personnalité linguistique, on entend ici une politique linguistique fondée sur l'octroi aux individus de droits linguistiques qui peuvent être exercés sur tout le territoire de l'État et ses subdivisions, même si le titulaire de ces droits se trouve en minorité. Outre le Canada, certains États ou empires historiques ont suivi cette politique. Cette approche est généralement privilégiée dans le cas de groupes minoritaires nationaux ou culturels peu concentrés (p. ex. Hongrie, Estonie, etc.). La territorialité linguistique consiste en une formule d'aménagement linguistique qui confère aux groupes linguistiques la possibilité de faire prévaloir leur langue (affichage, éducation, services publics) sur le territoire où ils sont majoritaires ou concentrés. C'est la formule qui prévaut en Belgique et dans la majorité des cantons suisses.

17. Les travaux de la commission Parent proposèrent de hausser la scolarité des francophones, notamment par la création d'un ministère de l'Éducation, la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans, l'accessibilité aux études pour tous et la mise sur pied d'un système d'enseignement public complet pour augmenter l'offre scolaire à tous les niveaux.

18. Cette discrimination favorisant les anglophones existait à la fois dans le secteur privé et au sein de l'État fédéral, et davantage même au Québec, où un unilingue anglophone gagnait 35 % de plus qu'un unilingue francophone.

Bien que sensible aux aspirations à l'émancipation des Québécois qui ébranlaient la légitimité de l'État fédéral, la Commission fit la promotion de solutions qui desservait l'affirmation du fait français au Québec (Guindon, 1990). Enfin, on omit d'aborder les facteurs à l'origine de l'infériorité socioéconomique et de l'anglicisation des francophones, et les études linguistiques démontrant l'importance de la territorialité dans la protection des langues minoritaires ; les commissaires s'en tinrent à leur idéal administratif irréaliste d'un Canada bilingue¹⁹ (Guindon, 1990). Cependant, la Commission adossa à la dualité linguistique le principe du biculturalisme, incitant l'État canadien à favoriser l'essor de deux cultures principales au Canada.

La commission B-B influença profondément la politique linguistique fédérale. Trudeau proposa son bilinguisme institutionnel en faisant adopter en 1969 la *Loi sur les langues officielles* devant assurer l'accès aux services fédéraux en français, augmenter la proportion de francophones dans la fonction publique et créer le poste de Commissaire aux langues officielles. Il écarta cependant le biculturalisme au profit d'une politique multiculturelle. Ce choix s'expliquait à la fois par la volonté de banaliser la revendication nationale du Québec, devant une culture parmi d'autres, et par celle de s'allier les Canadiens d'origine tierce qui étaient étrangers au dualisme. Cependant, en dissociant langue et culture, la Commission réduisait le sens de la première ; « [l]a langue est ainsi

conçue comme un simple outil de communication, choisi librement par l'individu, qui n'est pas porteur en soi d'une culture ni porté par elle » (Chevrier, 1997, p. 31). Cette vision très libérale absolutise le droit de l'individu à choisir sa langue, sans égard à la dimension collective de la langue, dont la vitalité est inséparable d'une culture. Or, « la plupart des droits présentent des dimensions à la fois individuelles et collectives et [...], même s'il est possible de cerner un aspect individuel ou collectif prédominant, cet aspect à lui seul ne permet pas habituellement de hiérarchiser les droits revendiqués de façon concurrente » (Woehrling, 2005, p. 348). De plus, cette vision semblait ignorer les contraintes socioéconomiques concourant à l'anglicisation des immigrants dans les milieux francophones. La politique fédérale illustre le fait que les majorités nationales ont tendance à ne pas se concevoir comme telles, ne subissant pas les mêmes contraintes que les minorités, d'où leur propension à se voir comme des sociétés d'« individus » choisissant « librement » leur identité et leur langue. Ainsi, elles tendent à retenir des solutions uniformes aveugles aux besoins différents des minorités nationales au risque de nier la volonté démocratique de ces dernières et d'imposer leurs intérêts majoritaires au nom de la neutralité culturelle de l'État (Laponce, 2006 ; Keating, 2001).

En raison notamment de la chute de la natalité franco-québécoise à compter des années 1960, l'anglicisation massive des immigrants inquiéta l'opinion publique québécoise. On remit en question le bilinguisme concurrentiel en enseignement, car près de 80 % des élèves allophones fréquentaient l'école anglaise. On déplorait le peu d'attraction exercée par le français majoritaire au Québec et craignait même que les francophones deviennent une minorité au Québec, notamment à Montréal. À la suite

19. La norme linguistique est l'unilinguisme, car le bilinguisme est le propre des classes éduquées et de ceux qui, dans leur milieu de travail, doivent intégrer le réseau de communication de la langue dominante (Laponce, 2006).

TABLEAU 21.1.

Bilinguisme et biculturalisme : définitions et distinctions

Bilinguisme institutionnel	Système de garantie linguistique qui prévoit l'usage obligatoire de deux langues pour la législation et les règlements et accorde aux parlementaires, aux juges, aux plaideurs et aux justiciables la liberté d'utiliser l'anglais ou le français. L'article 133 de la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i> prévoit que le français et l'anglais ont un statut équivalent pour l'État fédéral et celui du Québec. Des dispositions semblables se sont appliquées au Manitoba, bien qu'il y contrevint jusqu'en 1985. Le bilinguisme institutionnel n'instaure pas un système de bilinguisme global ; sa portée se limite aux institutions centrales de l'État.
Bilinguisme concurrentiel	Système éducatif formé de deux réseaux linguistiques distincts et complets (anglophone et francophone), de la maternelle à l'université, subventionnés tous deux par l'État et qui entrent en concurrence sur un même territoire, en raison de la liberté laissée aux parents d'inscrire leurs enfants à l'école du réseau linguistique de leur choix. C'est le système qui a prévalu au Québec jusqu'à l'adoption de la loi 101 en 1977 pour les cycles primaire et secondaire. Par contre, le bilinguisme concurrentiel a été conservé pour l'éducation collégiale et universitaire.
Biculturalisme	Idee popularisée par la commission B-B, qui voyait le Canada se composer de deux cultures principales et fondatrices qui seraient adéquatement représentées dans les institutions fédérales au sein desquelles les anglophones et les francophones pourraient évoluer. Le biculturalisme devait, pour la Commission, être le complément d'une politique de bilinguisme et garantir aux deux groupes linguistiques un environnement propice à l'épanouissement de leur culture. Cette vision dualiste fut rejetée par les Néo-Canadiens et buta sur l'opposition de Trudeau qui préféra une politique de multiculturalisme séparant langue et culture.

de la crise de Saint-Léonard²⁰, en 1968, déclenchée par l'abolition des cours bilingues de la Commission scolaire de Saint-Léonard prisés par la communauté italo-montréalaise, le premier ministre Jean-Jacques Bertrand se résigna à créer la Commission d'enquête sur la situation du français au Québec (la commission Gendron), et fit adopter en 1969 la loi 63²¹ qui reconduisait le bilinguisme concurrentiel en enseignement et que décrirèrent les tenants d'une loi de protection du français.

20. Créés en 1963, les cours bilingues devaient encourager la francisation des élèves allophones. Constatant qu'ils servaient plutôt à leur anglicisation, les commissaires scolaires les abolirent. La lutte qui devint nationale opposa les Italo-Québécois de Saint-Léonard aux partisans de l'unilinguisme français.

21. La loi 63 confirma le *statu quo* linguistique séculaire. Pour ne pas trop s'aliéner le vote francophone, on proposa de promouvoir la connaissance d'usage du français chez les élèves du réseau scolaire anglophone.

1.4. La restriction du bilinguisme concurrentiel

La loi 63 contribua à la défaite de l'Union nationale (UN) en 1970 aux mains du Parti libéral du Québec (PLQ) de Robert Bourassa qui préféra atermoyer. Le dépôt du rapport Gendron²² en 1972 lui força la main, et il fit adopter en 1974 la *Loi sur la langue officielle* (loi 22) qui déclara le français langue officielle du Québec et conditionna l'accès à l'enseignement en anglais à la réussite d'un examen. Les milieux nationalistes déplorèrent les insuffisances de cette loi et les

22. Il recommanda de prendre les mesures pour faire du français la langue publique commune et franciser l'économie. Il souligna que l'attrait disproportionné de l'anglais découle de facteurs socioéconomiques ainsi que de la fermeture du réseau francophone aux immigrants. Enfin, il ne proposa pas d'abolir le bilinguisme institutionnel et concurrentiel.

anglophones s'estimèrent privés de leurs droits historiques. La loi restreignait le bilinguisme concurrentiel et la ségrégation institutionnelle entre communautés anglophone et francophone, de même qu'elle érodait la tradition de l'accommodement entre élites qui « accordait à la communauté anglophone un droit de veto sur les lois touchant leurs intérêts fondamentaux » (Stevenson, 2003, p. 378). Cette communauté comptait sur l'intégration des immigrants pour compenser sa faible natalité et une émigration économique constante depuis les années 1860. Les Anglo-Québécois ne purent bloquer la loi 22, ne jouissant plus de l'ascendant qui avait déjà été le leur, comme au temps où le gouvernement québécois finançait ses dettes auprès de l'élite économique anglo-montréalaise et confiait le ministère des Finances à l'un de ses représentants.

En boudant le PLQ, l'électorat anglophone pava la voie à la victoire du PQ aux élections de 1976. Pour la première fois de son histoire, « [l]e Québec pouvait être gouverné de manière effective sans aucune participation des anglophones » (Stevenson, 1999, p. 135 ; traduction libre). Le PQ s'engagea alors dans l'adoption d'une politique linguistique plus ambitieuse. Épaulés par le gouvernement fédéral, les Anglo-Québécois se constituèrent en opposition extraparlamentaire, sous la forme de groupes d'intérêt comme Alliance Québec, et saisirent les tribunaux. À certains égards, leur situation devenait ainsi comparable à celle des minorités francophones qui optèrent aussi pour la stratégie judiciaire avec l'aide fédérale, grâce notamment à la création, dès 1978, du *Programme de contestation judiciaire* qui permettait de financer leurs procédures judiciaires.

1.5. Le choc des chartes²³

À l'instigation du ministre Camille Laurin, la *Charte de la langue française* (loi 101) est adoptée le 26 août 1977. Elle s'appuie sur quatre principes : le français est un milieu de vie à protéger, le respect des minorités est un enrichissement culturel, l'importance d'acquérir une deuxième langue, et « le statut de la langue française au Québec est une question de justice sociale » (Plourde, 1988, p. 30). L'accès à l'école publique anglaise est restreint : y auront droit seuls les enfants (et leurs frères et sœurs) dont un parent a fréquenté l'école anglaise au Québec, et ceux qui reçoivent déjà l'enseignement en anglais et qui demeurent au Québec au moment de l'adoption de la loi. En somme, seuls les Anglo-Québécois et les immigrants déjà inscrits à l'école anglaise y ont droit ; c'est la « clause Québec ».

La loi 101 faisait du français la langue obligatoire des affaires, du commerce, de l'affichage, de l'enseignement et de l'État ; elle cherchait à faire du français la langue normale de la vie sociale, une langue publique commune, sans toucher à l'usage privé de la langue ni au réseau institutionnel complet des Anglo-Québécois. Elle pénétrait néanmoins dans le fonctionnement même des entreprises, en exigeant des plus importantes qu'elles adoptent le français comme langue de travail, le tout étant attesté par un certificat de francisation. Sans imposer l'uniformité linguistique, elle vise à ce « que la majorité francophone puisse “vivre dans sa langue”, concrètement [...] c'est-à-dire travailler, s'exprimer, communiquer sans avoir à faire de sa langue l'objet d'une lutte quasi quotidienne, exténuante et humiliante » (Larose, 2004, p. 191).

23. Ce titre provient de l'article éponyme de Jean-Pierre Proulx (1989).

TABLEAU 21.2.

Politiques culturelles québécoise et canadienne

Interculturalisme	Politique d'intégration québécoise qui incite les immigrants à s'intégrer à la culture de convergence qui s'est affirmée sur le territoire du Québec, dont le français est la langue publique commune. Conçue à la fois pour se distinguer du « creuset » américain et de la mosaïque multiculturelle canadienne, cette politique cherche à favoriser la bonne entente entre la majorité francophone, reconnue comme le moteur de cette culture de convergence, et les communautés ethnoculturelles, qui n'ont pas à renoncer à leur héritage culturel. Il n'existe pas d'unanimité sur la portée réelle de l'interculturalisme. Certains n'y voient qu'un multiculturalisme à la québécoise; d'autres, une voie originale de prise en considération de la diversité ethnoculturelle dans le contexte d'une nation minoritaire.
Multiculturalisme	Au nom de l'idéal libéral individualiste de la neutralité de l'État à l'égard de la culture, cette politique d'intégration fédérale ne fait pas la promotion active d'une culture nationale commune (ou de plusieurs) et renvoie immigrants et nationaux à leur communauté et culture d'origine dans un espace social où les appartenances sont censées évoluer au gré des préférences individuelles sous les auspices du droit. Cette neutralité culturelle peut se conjuguer toutefois avec la reconnaissance de langues officielles, qui jouent le rôle d'instrument de communication. Au contraire de l'interculturalisme, le multiculturalisme a fait l'objet d'une formulation officielle systématique. Cette politique a connu un certain succès au Canada anglais, mais soulève des doutes en Europe (Royaume-Uni, Allemagne, etc.).

En complément de la loi 101, le gouvernement québécois prépara petit à petit une politique de l'interculturalisme qui, contrairement au multiculturalisme²⁴, supposait l'existence d'une majorité nationale et d'une langue publique commune, sans toutefois lui donner la forme d'une loi ou d'un programme particulier.

Le gouvernement fédéral, relayé par le lobby anglo-québécois, tenta de contrer la politique linguistique québécoise. Après la défaite référendaire de 1980, le gouvernement fédéral profita de la faiblesse du Québec pour entreprendre le rapatriement de la Constitution, de façon unilatérale s'il le fallait, et y enchâsser une Charte des droits incluant une clause relative à la langue d'enseignement (art. 23). Cet article, qui envisageait le Canada comme une société de libre circulation linguistique, garantissait aux minorités de langues officielles le droit à recevoir un enseignement primaire et secondaire dans leur

langue, voire la gestion de leurs établissements, là où le nombre le justifiait. En fait, on libella cet article de telle manière que l'accès à l'école publique anglaise au Québec soit élargi aux enfants de tous les parents anglophones, de quelque endroit du Canada qu'ils proviennent. Malgré la réélection du PQ, et son opposition au projet d'Ottawa, Trudeau isola le Québec en novembre 1981, fort du consentement des États provinciaux anglophones. L'article 23, comme toute la Charte, ouvrait la voie à la contestation de la loi 101 devant les tribunaux, ce qui fut fait à plusieurs reprises dès après 1982.

POINTS CLÉS

- > De la Conquête résultèrent un écart béant entre la langue parlée et écrite ainsi qu'une division linguistique du travail qui marginalisa les francophones pendant deux siècles.
- > Dès les années 1950, on fit le constat que les facteurs socioéconomiques étaient prépondérants dans le choix des langues anglaise ou

24. Voir le chapitre de Gérard Bouchard dans ce livre.

française et que cette dernière nécessitait le soutien de l'État puisque la libre concurrence des langues confortait la domination de l'anglais, langue de la réussite socioéconomique.

- > Durant les années 1960, près de 80 % des élèves allophones fréquentaient l'école anglaise et la natalité québécoise diminuait, ce qui fit craindre la minorisation des francophones au Québec.
- > La loi 22 fait en 1974 du français la langue officielle du Québec.
- > La loi 101 rend l'école française obligatoire aux allophones et aux francophones, et cherche à franciser la vie publique et l'économie sans toucher à l'emploi privé de la langue.
- > La Charte canadienne fut conçue de manière à restreindre la portée de la loi 101, notamment en matière de langue de l'instruction publique.

2. LES EFFETS DES POLITIQUES LINGUISTIQUES QUÉBÉCOISE ET CANADIENNE

Les effets des politiques linguistiques au Canada comme au Québec ont été très contrastés, selon qu'on envisage sa réception auprès des populations visées, les jeux politiques, les discours et les contestations judiciaires auxquels elles ont donné lieu et leur capacité à transformer la réalité sociale. L'État fédéral canadien et l'État québécois ont ainsi tenté chacun de raffermir leur projet de nation, si bien que se posent les questions suivantes : 1) ont-ils su développer le sentiment d'appartenance auprès des groupes visés ? 2) Ont-ils fait la promotion des groupes visés ? 3) Enfin, ont-ils assuré le maintien de l'équilibre démographique de ces groupes ?

2.1. Les francophones et l'État du Québec

Depuis la Révolution tranquille, les élites politiques québécoises ont travaillé à l'édification d'un État fédéré moderne assurant l'ascension sociale des francophones, notamment de sa nouvelle classe moyenne urbaine et scolarisée. Depuis lors, l'État québécois est apparu auprès des francophones comme leur État national et l'artisan des grands programmes sociaux. Ailleurs au Canada, on s'en remet plutôt à l'État fédéral, alors que les États provinciaux y jouent un rôle second, au point qu'il ne semble pas y avoir de concurrence entre les identités provinciale et canadienne comme au Québec (Jedwab, 2010). Selon une étude faite au Québec en 2010, 60,1 % des répondants francophones, allophones et anglophones s'identifient comme « Québécois d'abord », un pourcentage grimpant à 70,5 % pour les seuls francophones qui pourrait croître à l'avenir en raison des pourcentages élevés des plus jeunes (Jedwab, 2010)²⁵. Par contre, seulement 14 % des répondants anglophones et 25 % des allophones se disent « Québécois d'abord » (Jedwab, 2010). Ainsi, l'adhésion à l'idée d'une nation québécoise à laquelle tous s'identifieraient spontanément est faible en dehors du noyau francophone. Cela serait attribuable au fait que le modèle interculturel est encore en chantier, à l'insuffisance des moyens consacrés à l'intégration des immigrants²⁶ – plus de 50 000 annuellement (Pagé, 2005) – et à la concurrence entre les politiques québécoise et fédérale qui « réduit grandement les chances du gouvernement du Québec de réaliser l'attachement de tous les Québécois autour d'une

25. Avec un sommet à 68 % chez les 18-24 ans et les 35-44 ans (Jedwab, 2010).

26. Par exemple, en 2012, le délai d'attente des immigrants pour l'accès à des cours de français a été rallongé de plusieurs mois par le gouvernement du Québec (Paillé, 2012).

langue commune ouverte à toutes les cultures, ce que, déjà, la forte pression de l'anglais sur le continent rend difficile » (Bariteau, 2008, p. 437).

2.2. Les minorités linguistiques et l'État fédéral

Le bilinguisme personnel et le multiculturalisme semblent avoir peu contribué à renforcer l'unité du pays en créant une identité pan-canadienne soudant les deux grandes communautés linguistiques. Bien loin de satisfaire les demandes de reconnaissance et d'autonomie dont les gouvernements du Québec l'avaient pressé, le gouvernement fédéral, du moins quand Pierre Elliott Trudeau le dirigeait, préféra les ignorer en espérant que les récriminations des Québécois francophones disparaîtraient grâce à la consécration des droits individuels et linguistiques dans la Charte canadienne. La réforme constitutionnelle de 1982 fut décidée en haut lieu, et comme pour l'AANB, elle émana principalement d'un compromis entre les élites parlementaires, sans recevoir l'aval référendaire de la population. De plus, cette réforme a attisé les tensions entre les groupes linguistiques, mis sur le même plan, alors que la situation des francophones hors Québec diffère grandement de celle des anglophones du Québec : elle conçoit le Québec francophone comme une majorité, bien qu'il forme au sein du Canada une minorité nationale. De même, elle fait des francophones hors Québec et des Anglo-Québécois des minorités équivalentes, sans voir que ces derniers jouissent au Québec d'un traitement très favorable, au contraire des francophones hors Québec, en lutte constante pour leur survie et leurs institutions d'enseignement. D'ailleurs, le Comité des droits de l'ONU a conclu en 1993 que les Anglo-Québécois ne constituent pas une minorité, puisqu'ils appartiennent au groupe

linguistique dominant au Canada. Ainsi, la réforme de 1982, qui fait peu cas de la dimension fédérale du pays, par son refus de reconnaître le droit à l'autodétermination des nations minoritaires (francophones et autochtones) et leur égalité face à la nation canadienne majoritaire, exacerberait les tensions entre elles et minerait l'allégeance de ces premières au Canada (Tully, 1999). Enfin, la logique davantage individualiste de cette réforme fait abstraction des revendications collectives des nations minoritaires (Seymour, 2008).

Le projet national canadien a escompté susciter autour de la Charte canadienne un patriotisme civique et mis le Québec sur la défensive, accusé de préférer une appartenance culturelle au détriment des droits individuels. Or, selon Michel Seymour, « [l]e nationalisme civique est trop souvent l'alibi que se donnent ceux qui favorisent au fond l'assimilation des minorités » (2006, p. 187). Ainsi, il faudrait comprendre l'opposition du Québec à la Charte canadienne comme un rejet non des droits individuels²⁷, mais des visées nationalistes canadiennes (Keating, 2001).

Par contre, la politique fédérale a alimenté le sentiment d'appartenance national des citoyens issus de l'immigration (par le multiculturalisme) (Banting et Kymlicka, 2010), des francophones hors Québec et des anglophones du Québec (Terrien et Nolet, 2008 ; Stevenson, 2003), ainsi que des Canadiens d'origine britannique dont la proportion décline au Canada (en leur donnant une nouvelle identité nationale distincte de l'américaine) (McRoberts, 2002). En somme, la politique fédérale emporte la faveur de la majorité du Canada hors Québec et des minorités immigrantes et de langue officielle, mais sans

27. La *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec a été adoptée en 1975.

réussir, par son approche symétrique et individualiste, à reconnaître à sa principale nation minoritaire, le Québec, une véritable liberté politique et culturelle.

2.3. La promotion socioéconomique des francophones au Québec

La politique linguistique québécoise visait entre autres à franciser la langue du travail, de l'économie et des services ainsi que celle de l'affichage. Premièrement, si en 1971, 42 % des personnes interrogées disaient pouvoir travailler généralement en français dans la région métropolitaine de Montréal (RM), la proportion de ces personnes est de 56 % en 1989 (CSLF²⁸, 1994), de 72,4 % en 2001 (OQLF²⁹, 2006) et de 79,3 % en 2006 (Statistique Canada, 2007c). Ailleurs au Québec, ces pourcentages étaient respectivement de 84 % en 1971, 88 % en 1989 (CSLF, 1994), de 92,8 % en 2001 (OQLF, 2006) et de 93,6 % en 2006 (Statistique Canada, 2007c). Malgré « l'émergence d'un bilinguisme à prédominance française » (Levine, 1997, p. 311), et le fait qu'à Montréal le français n'est pas encore la langue normale du travail, « le fardeau du bilinguisme n'incombe plus exclusivement aux francophones³⁰ » (Levine, 1997, p. 309). En réalité, après avoir connu une hausse constante de 1971 à 1989, la proportion des travailleurs québécois

utilisant principalement le français au travail s'est mise à baisser entre 1989 et 2010 de 91 à 89 %, pour l'ensemble des Québécois, francophones et anglophones, la baisse étant encore plus prononcée dans la RM, où cette proportion est passée de 85 à 80 % (OQLF, 2012b).

Deuxièmement, l'action de l'État visait la francisation de l'économie aux fins de la promotion socioéconomique des francophones. Dans le but de fournir des débouchés professionnels à la nouvelle classe moyenne scolarisée, sous-représentée dans le secteur privé et l'administration fédérale, le Québec modernisa et développa son administration, nationalisa l'hydroélectricité, pour épauler la bourgeoisie d'affaires francophone et l'émanciper de l'emprise anglo-saxonne sur la finance et ainsi offrir de meilleurs emplois aux travailleurs francophones. De plus, l'État imposa aux entreprises de 50 employés ou plus l'obligation d'assurer un milieu de travail francophone, sous supervision de l'Office de la langue française³¹. Des entreprises visées, 40,8 % en 1984, 71,2 % en 1998, 80,7 % en 2007 (OQLF, 2008a) et 84,7 % en 2011 (OQLF, 2011a) obtinrent leur certificat de francisation, conformément à la loi 101. Il en résulta qu'en 2001, 60,8 % des conseils d'administration des grandes entreprises québécoises se sont francisés (Moffet, Béland et Delisle, 2008), contre 43 % en 1993 et 13 % en 1976 (CSLF, 1994). Par contre, l'influence du « capital anglophone, et par conséquent l'influence de l'an-

28. Le Conseil supérieur de la langue française a été créé en 1977 pour conseiller le gouvernement sur les questions linguistiques au Québec et informer le public sur celles-ci.

29. L'Office québécois de la langue française fut créé en 1961 par le premier ministre Jean Lesage à la suite des débats portant sur le joul en 1959-1960 lancés par André Laurendeau dans les pages du journal *Le Devoir*. L'Office veille à l'application de la loi 101, assure la francisation des entreprises, traite les plaintes et suit de près l'évolution du français au Québec.

30. Si en 1961, 43,4 % des travailleurs anglophones étaient bilingues, ils sont 70 % en 1990.

31. Le gouvernement de Pauline Marois a déposé le 5 décembre 2012 un projet de loi (n° 14) réformant la loi 101 et prévoyant entre autres l'extension des exigences relatives à la francisation en milieu de travail aux entreprises de 26 à 49 employés. En contexte minoritaire, le gouvernement Marois n'a cependant pas réussi à faire adopter le principe du projet de loi, rejeté par un vote de 67 contre 42 le 30 mai 2013. Voir *Loi modifiant la Charte de la langue française, la Charte des droits et libertés de la personne et d'autres dispositions législatives*, 40^e législature, 1^{re} session, Assemblée nationale de l'État du Québec.

glais, demeure toujours très visible au sommet de l'économie de Montréal » (Levine, 1997, p. 322). De plus, l'ascension sociale étant liée à la scolarisation, pour combler le retard universitaire des francophones l'État québécois, au lieu de donner suite au mouvement McGill français³², préféra créer le réseau de l'Université du Québec. Encore aujourd'hui, le réseau universitaire anglophone, par rapport au poids réel de la communauté anglophone, paraît largement surfinancé³³ (Chevrier, 2012). En somme, les inégalités socioéconomiques des années 1960 se sont atténuées³⁴, et puisque l'attrait d'une langue est lié en partie aux avantages qu'elle apporte à ses locuteurs, la croissance d'une économie francisée est parvenue à exercer un certain contrepoids au prestige de l'anglais.

Troisièmement, sur le plan de l'affichage et des services à la clientèle, l'intervention de l'État québécois et la croissance de la demande francophone ont produit des résultats visibles : en 1971, à Montréal, 70 % des clients sondés peinaient à recevoir des services en français, contre 21 % en 1988 (Levine, 1997), mais ce pourcentage a augmenté à 27 % en 2010 (Presnukhina, 2012). Si en 1970 seulement 35 % de l'affichage commercial se faisait en français uniquement, ce pourcentage s'élèvera à 78,5 % en 1984 (Levine, 1997). Par contre, à la suite de l'arrêt *Ford* (1988), une

modification de la loi 101 autorise l'affichage bilingue, pourvu que le français soit nettement prédominant, ce qui rend les comparaisons difficiles, mais il semble qu'on assiste à un recul, car en 2010, 72 % des commerces de Montréal sont conformes à la loi (Bouchard, 2012). Recul explicable vraisemblablement par la migration des familles francophones vers les couronnes de Montréal³⁵ (Termote, 2011) et la concentration de l'immigration sur l'île de Montréal, par le peu de volonté politique³⁶ d'appliquer rigoureusement la loi en l'absence de crise (Pagé, 2005), et par un certain désintérêt de la population pour l'enjeu linguistique en raison de l'institutionnalisation de la défense de la langue (Corbeil, 2007). La puissance d'attraction de l'anglais et tous ces autres facteurs concourent à faire du visage français de Montréal une réalité précaire et mouvante.

2.4. L'amélioration du statut des francophones hors Québec

Fort d'une charte des droits et libertés garantissant le bilinguisme des institutions fédérales et les droits à l'instruction des minorités linguistiques, l'État fédéral s'est investi du rôle de protéger les minorités francophones, souvent contre l'inaction des gouvernements provinciaux. Cependant demeure le fait de la prépondérance des anglophones « [constituant] la majorité absolue de la population du Canada [et qui] sont assurés de conserver le pouvoir

32. En 1969, 10 000 personnes, surtout des étudiants et des syndiqués, marchent vers l'Université McGill pour réclamer qu'elle devienne une institution francophone.

33. La communauté de langue maternelle anglaise compose 8 % de la population, mais les universités anglophones du Québec touchent environ 29 % des fonds publics québécois et 35 % des subventions fédérales (Chevrier, 2012).

34. En 2001, le taux de chômage est le plus bas chez les francophones avec 7,7 %, contre 8,6 % pour les anglophones et 12,1 % pour les allophones (OQLF, 2006), en 2006, ces pourcentages sont respectivement de 6,2 %, 8,2 % et 11,3 % (Statistique Canada, 2008a). Par contre, on note qu'un écart persiste toujours en 2007 entre le revenu annuel moyen des anglophones (37 275 \$) et des francophones (33 126 \$) (Jean, 2010).

35. Ce qui bien sûr diminue le poids de la demande francophone dans le marché montréalais.

36. Ce manque de volonté politique semble accru depuis l'époque du gouvernement de Jacques Parizeau, et dénote une certaine « mauvaise conscience » à défendre le fait français pouvant en partie être attribuable aux propos de ce dernier attribuant « au vote ethnique et l'argent » la défaite référendaire de 1995 (Langlois, 2003).

politique ultime, grâce aux instances nationales (Parlement, Cour suprême) » (Dieckhoff, 2007, p. 61). Il y a donc un écart entre le pays légal, où le statut juridique des francophones fut rehaussé, et le pays réel, où ceux-ci sont toujours en voie d'assimilation (tableau 21.3), où seulement 50 % des francophones hors Québec fréquentent l'école française, où ils disposent à peine de leurs propres établissements scolaires, où seulement 30 % des fonctionnaires fédéraux sont bilingues (McRoberts, 2002 ; Corbeil, Grenier et Lafrenière, 2007 ; Hudon, 2009). D'ailleurs, malgré les entorses relevées constamment par le Commissaire aux langues officielles à la *Loi sur les langues officielles*, l'État fédéral semble renâcler au respect de la loi et à la promotion du français en situation minoritaire (Bourgault-Côté, 2010). Enfin, les inégalités salariales révélées par la commission B-B, qui s'amenuisent au Québec à partir de 1995, persistent ailleurs au Canada (Martel et Pâquet, 2011).

Longtemps, la religion catholique et le mode de vie rural ont préservé les communautés francophones minoritaires des effets de la modernité, mais la baisse soudaine de la

natalité (tableau 21.4), l'exode des jeunes vers les villes et l'influence grandissante de la technologie ont brisé le cocon protecteur de la vie paroissiale et accéléré l'assimilation des francophones (Guindon, 1990). Les États provinciaux anglophones ont été généralement indifférents à leur sort et certains ont dû tardivement rétablir les droits de leur communauté francophone³⁷. Seul le Nouveau-Brunswick, où les Acadiens représentent plus du tiers de la population, est allé jusqu'à reconnaître l'égalité de ses deux communautés linguistiques et à l'enchâsser dans la Constitution en 1993. Refusant le bilinguisme officiel, l'Ontario a néanmoins instauré des services publics pour sa minorité francophone qui dut parfois mener des batailles épiques – comme le maintien de l'hôpital de Montfort à Ottawa. Les minorités francophones ont mené leurs luttes souvent sans l'appui de la majorité francophone du Québec, séparées désormais par

37. Par exemple, le Manitoba fut sommé par la Cour suprême en 1985 de traduire en français toute la législation adoptée en anglais uniquement depuis 1890 en violation de la Constitution canadienne (*Renvoi : Droits linguistiques au Manitoba, 1985*).

TABLEAU 21.3.

Indice de continuité linguistique de la population francophone*

	Qc	N.-B.	Ont.	N.-É.	Man.	Alb.	C.-B.	Sask.	Î.-P.-É.	T.-N.-L.	ROC
2011	1,035	0,900	0,606	0,522	0,452	0,399	0,345	0,293	0,486	0,475	0,623
2006	1,028	0,909	0,597	0,530	0,453	0,330	0,298	0,257	0,491	0,361	0,635
2001	1,020	0,910	0,603	0,559	0,455	0,332	0,287	0,258	0,479	0,420	0,625
1996	1,015	0,918	0,614	0,570	0,471	0,322	0,292	0,293	0,533	0,418	0,638
1991	1,012	0,916	0,633	0,593	0,493	0,356	0,282	0,328	0,530	0,469	0,652
1986	1,000	0,934	0,716	0,691	0,601	0,490	0,348	0,410	0,642	0,715	0,722
1971	1,001	0,923	0,731	0,692	0,654	0,488	0,302	0,504	0,599	0,630	0,730

* Voir la note 49 pour plus de détails.

Source : Recensement canadien (2011) ; Tableau statistique canadien (2012, vol. 10, n° 2 et 2007, vol. 5, n° 1).

TABLEAU 21.4.

Indice synthétique de fécondité selon la langue maternelle

	Québec				Canada hors Québec		
	Anglais	Français	Autre		Anglais	Français	Autre
2001 à 2006	1,44	1,48	1,86	2001 à 2006	1,57	1,49	1,73
1996 à 2001	1,48	1,48	1,86	1996 à 2001	1,57	1,46	1,74
1991 à 1996	1,63	1,64	1,94	1991 à 1996	1,68	1,57	1,84
1986 à 1991	1,54	1,49	1,78	1986 à 1991	1,68	1,56	1,79
1981 à 1986	1,46	1,47	1,79	1981 à 1986	1,68	1,6	1,96
1976 à 1981	1,46	1,71	2,04	1976 à 1981	1,69	1,76	2,12
1971 à 1976	1,62	1,81	2,26	1971 à 1976	1,96	2,12	2,33
1966 à 1971	2,09	2,27	2,58	1966 à 1971	2,48	2,87	2,89
1961 à 1966	3,04	3,54	2,58	1961 à 1966	3,04	3,54	2,93
1956 à 1961	3,26	4,22	2,58	1956 à 1961	3,26	4,22	2,79

Source : Lachapelle et Lepage (2010).

des ambitions différentes et la fin du rêve ancien d'une nation canadienne-française unie par la foi et la langue. Ce qui a poussé ces minorités vers l'État fédéral pour leur défense. L'administration publique fédérale, d'ailleurs, a vu le nombre de fonctionnaires francophones, occupant des postes bilingues ou unilingues français, passer de 21 % en 1961 à 28 % en 1995, puis à 29,4 % en 2008, pour s'élever à 31,7 % en 2010³⁸, mais la langue du travail, notamment dans les échelons supérieurs, demeure l'anglais (Chevrier, 1997 ; McRoberts, 2002 ; Secrétariat du Conseil du trésor du Canada, 2011).

De plus, la Charte canadienne a muni ces minorités de l'arme judiciaire, pour obliger les

États provinciaux à leur fournir l'enseignement en français, là où le nombre le justifiait, voire la gestion de leurs écoles (Mahé, 1990). L'État fédéral, en finançant un tel recours aux tribunaux, se concilia l'appui des francophones hors Québec pour contrer la politique linguistique québécoise (Cardinal, 1999). En effet, en portant leur cause devant les tribunaux, « elles entrent constamment en conflit avec le Québec francophone dont les intérêts requièrent la promotion active de [la] langue [française majoritaire sur le territoire québécois] », car leurs gains profitaient aussi aux Anglo-Québécois (Cardinal, 1999, p. 77 ; traduction libre). Ainsi était perdu de vue le fait que la situation du français au Canada et celle de l'anglais au Québec ne sont guère symétriques, bien qu'on les présente toutes deux comme menacées, d'autant plus que « la *Loi sur les langues officielles* encourage plus la protection de l'anglais que du français » (Cardinal, 2008, p. 194). Le recours aux tribunaux a aussi accru la dépendance des

38. Il semble qu'il y ait une surreprésentation des francophones hors Québec (67,4 %) par rapport aux francophones du Québec (32,6 %) au sein de la fonction publique centrale en 2010, car sur un total 63 632 postes, 42 896 se retrouvent dans le reste du Canada (Secrétariat du Conseil du trésor du Canada, 2011).

minorités francophones au gouvernement fédéral et à la Cour suprême, au détriment d'autres stratégies d'action (Cardinal, 1999). Enfin, la politique linguistique canadienne permettait de répondre à peu de frais à la crise révélée par la commission B-B, et visait davantage à entraver l'approche territoriale défendue par le Québec, qui semblait menacer l'unité nationale, qu'à façonner une société juste ayant à cœur la protection des minorités francophones (Guindon, 1990).

2.5. Le maintien du poids des francophones au Québec

La loi 101 visait, d'une part, à contrer la minorisation éventuelle du français au Québec (surtout à Montréal) attribuable à la baisse du taux de natalité chez les francophones depuis les années 1960 (tableaux 21.4 à 21.7) et au grand pouvoir d'assimilation de l'anglais, et, d'autre part, à faire progresser la qualité de la langue française. Désormais, les élèves allophones fréquentent majoritairement l'école française, inversant ainsi la tendance historique observée jusqu'en 1977³⁹. Toutefois, l'instruction en français n'a pas été garante de la poursuite de leurs études post-secondaires en français ni de leur intégration à la communauté francophone. En effet, 72,9 % des étudiants allophones québécois ayant fréquenté l'école française s'inscrivirent au cégep en français en 1990, et en 2000 ce nombre a diminué à 56,2 %, pour remonter à 68 % en 2010 (ministère de l'Éducation, 2012). Au niveau universitaire, en 1990, 42,9 % des étudiants allophones optaient pour l'enseignement en français, en 2000 ils

étaient 47,6 %, et en 2010, 57,3 % (ministère de l'Éducation, 2012). Quant à la francisation des allophones⁴⁰, elle a connu une progression assez significative au Québec en passant de 27,4 % en 1971 (Castonguay, 2002) à 39 % en 1996, puis à 45 % en 2001, pour atteindre 51 % en 2006 (OQLF, 2011b), un pourcentage légèrement plus élevé en 2011 avec 51,8 % (Statistique Canada, 2012e). Ces proportions par contre sont plus faibles dans la RM avec 15,5 % avant 1976, 26,5 % entre 1976 et 1990, 23,7 % entre 1990 et 2000, et 21,6 % entre 2001 et 2006 (OQLF, 2011b) : elles indiquent que dans la région métropolitaine le français exerce un pouvoir intégrateur encore faible. Mentionnons qu'après 1976 les transferts linguistiques vers le français ont été plus importants que ceux vers l'anglais de plus de 13 points de pourcentage (OQLF, 2011b). Dans la RM, « [l]es substitutions linguistiques sont relativement peu fréquentes chez les immigrants allophones » (OQLF, 2011b, p. 58).

Cependant, la scolarisation en français ne garantit pas non plus l'intégration au français, car « la proportion des élèves allophones est devenue suffisamment importante dans certaines écoles de langue française de la métropole pour faire perdre à celles-ci leur capacité d'intégration des nouveaux arrivants » (Woehrling, 2005, p. 265). Ce qui fait penser que l'intégration des allophones au français serait plutôt due à la sélection d'immigrants⁴¹

.....

39. Si 92,1 % des élèves allophones fréquentaient l'école anglaise sur l'île de Montréal en 1970-1971, ils ont été 78,5 % à intégrer le réseau français en 1994-1995 (Levine, 1997) et 79,5 % en 2003-2004 (OQLF, 2008b), pour atteindre 84,1 % en 2010-2011 (ministère de l'Éducation, 2012).

.....

40. La francisation, ou transfert linguistique ou substitution linguistique, se calcule en divisant le nombre d'allophones utilisant une des deux langues officielles comme langue d'usage par le nombre d'allophones qui ont adopté le français comme langue d'usage.

41. Par l'entente administrative Cullen-Couture de 1978, le Québec obtint le pouvoir de sélectionner les immigrants indépendants, alors que les réfugiés et les personnes réunies à leur famille sont demeurés de compétence fédérale. D'autres ententes avec Ottawa ont par la suite confirmé et élargi la compétence du Québec en matière de sélection des immigrants.

TABLEAU 21.5.

Région de Montréal : répartition langue maternelle et langue d'usage (%)

	Langue maternelle			Langue d'usage		
	Français	Anglais	Autre	Français	Anglais	Autre
2011	64,3	12,7	23,0	67,9	17,8	14,3
2006	65,7	13,6	21,8	69,1	17,4	13,4
2001	68,3	12,7	19,0	70,9	17,3	11,9
1996	68,1	12,5	18,2	70,0	18,0	12,0
1991	68,7	14,5	16,8	69,2	19,5	11,3
1986	69,7	16,9	13,4	69,4	20,2	10,4
1981	68,7	18,2	13,0	68,3	22,5	9,2
1971	66,3	21,7	12,0	66,3	24,9	8,8

Source : Recensements canadiens (1991 à 2011) ; Office québécois de la langue française (2005).

TABLEAU 21.6.

Ville de Montréal : répartition langue maternelle et langue d'usage (%)

	Langue maternelle			Langue d'usage		
	Français	Anglais	Autre	Français	Anglais	Autre
2011	51,7	14,0	34,3	56,9	20,9	22,2
2006	49,8	17,6	32,6	54,2	25,2	20,6
2001	53,2	17,7	29,1	56,4	25,0	18,6
1996	53,4	18,9	27,7	55,6	25,6	18,8
1991	55,9	19,4	24,7	57,4	26,0	16,6
1986	59,9	21,3	18,7	59,4	26,0	14,6
1981	59,9	22,3	17,7	59,9	27,0	13,1
1971	61,2	23,7	15,1	61,2	27,4	11,4

Source : Recensements canadiens (1991 à 2011) ; Office québécois de la langue française (2005).

TABLEAU 21.7.

État du Québec : répartition des langues (%)

	Langue maternelle			Langue d'usage		
	Français	Anglais	Autre	Français	Anglais	Autre
2011	78,9	8,3	12,8	81,2	10,7	8,1
2006	79,6	8,2	12,2	81,8	10,6	7,6
2001	81,4	8,3	10,3	83,1	10,5	6,4
1996	81,5	8,8	9,7	82,8	10,8	6,4
1991	82	9,2	8,8	83	11,2	5,8
1986	82,9	10,3	6,8	83,1	11,8	5,1
1981	82,4	11	6,6	82,8	12,3	4,9
1971	80,7	13,1	6,2	80,8	14,7	4,5

Source : Recensements canadiens (1991 à 2011) ; Office québécois de la langue française (2005).

francophones ou francotropes⁴² qu'à la loi 101 elle-même (Castonguay, 2002, p. 157). Aussi, le maintien du bilinguisme concurrentiel au cégep et le premier emploi en anglais infléchissent « l'élan donné au primaire et au secondaire à la francisation relative des jeunes allophones, mais imprime aussi une impulsion certaine à l'anglicisation des jeunes francophones⁴³ dans la région métropolitaine » (Castonguay, 2002, p. 164).

Cela pose problème pour le français, car selon le statisticien Charles Castonguay (2002), malgré l'intégration grandissante des allophones, le groupe franco-québécois ne parviendrait pas à maintenir son poids démographique, « [l]e déclin de la population de langue française au

Québec paraît alors inéluctable » (Castonguay, 2002, p. 175). D'autant plus qu'avec une immigration internationale grandissante et de plus en plus diversifiée (voir la figure 23.1 du chapitre 23), le poids des allophones augmentera (Termote, 2011). D'ailleurs, en 2011, les francophones constituent 78,9 % de la population du Québec (contre 79,6 % en 2006), mais 51,7 % de celle de la ville de Montréal (contre 49,8 % en 2006), 64,3 % de la RM (contre 65,7 % en 2006) (tableaux 21.5 à 21.7) (Statistique Canada, 2012c, 2012d) où s'établit 90 % de l'immigration au Québec, et où l'on peut s'attendre à ce qu'ils deviennent minoritaires en 2031 (Termotte, 2011). Toutefois, il est aussi possible que la population francophone se stabilise, puisqu'« il se produit davantage de substitutions vers le français que l'anglais chez les allophones dans l'ensemble du Québec [compensant] en partie le déficit des années antérieures » (Pagé, 2005, p. 194-195). Quant à la légère hausse des francophones dans la ville de Montréal constatée dans le recensement de

42. Par francotropes, on entend des immigrants « que la langue maternelle latine ou l'histoire de leur pays d'origine oriente plutôt vers le français que vers l'anglais » (Castonguay, 2002, p. 154).

43. En effet, l'anglicisation nette des francophones de 0,5 % a disparu au Québec en 1996, mais se maintient à Montréal à 0,6 % (Castonguay, 2002).

2011, elle va de pair avec une baisse du poids de ceux-ci dans la région montréalaise, ce qui laisse à penser que l'exode des francophones vers la banlieue s'est ralenti, alors que les départs des anglophones semblent s'être accrus.

Les débats portant sur la qualité de la langue française demeurent aussi vifs aujourd'hui que naguère⁴⁴. Or, tout jugement sur la qualité de la langue renvoie à une norme : la norme parisienne ou une norme adaptée au contexte québécois (Bouchard, 2005). Étant d'avis que la langue quotidienne se « désanglicise » et constatant la hausse de la scolarisation des francophones, Chantale Bouchard « se [demande] pour quelles raisons tant d'inquiétudes persistent à l'égard de la qualité de la langue » (2005, p. 388). Il y aurait confusion selon elle entre la norme parisienne dépassée depuis les années 1970, qui masque les progrès accomplis dans la maîtrise du français au Québec, et une norme moderne⁴⁵, acceptée par les spécialistes, qui ne s'est pas encore imposée. Toutefois, il semble y avoir certains reculs, notamment dans la langue des médias et du divertissement, où, « par désir de proximité avec le public cible », s'impose un parler populaire familier qui « relève souvent de la plus pure démagogie » (Bouchard, 2005, p. 394). Cela entretient une confusion sur la norme moderne de référence, en légitimant des niveaux de langage familier auprès de la popula-

tion (Corbeil, 2007), et influe sur les réticences (et les capacités) des futurs enseignants à utiliser un français soutenu en salle de classe (Ostiguy, 2005). De plus, le bilinguisme accru chez les francophones expliquerait l'usage « de mots de forme française dans une acception qui vient de l'anglais, ou la copie d'expressions anglaises » (Bouchard, 2005, p. 395). Par ailleurs, on peut se demander si le recours systématique à des expressions anglaises dans le langage ordinaire des Québécois n'est pas aussi le signe de ce que le français a cessé, à leurs yeux, d'être un outil apte à exprimer les subtilités du réel (Chevrier, 2010).

L'imaginaire social néolibéral, présent notamment au Québec, véhicule une vision instrumentale de la langue comme vecteur d'intégration au marché (Cardinal et Denault, 2008) ; la promotion passive ou active du bilinguisme public par le gouvernement québécois envoie du reste des signaux contradictoires aux allophones et aux francophones (Braën, 2012 ; Martel et Pâquet, 2011). Enfin, si l'attrait d'une langue est lié à la puissance politique de l'État qui la porte⁴⁶, le statut du français est fonction de celui du Québec en tant que collectivité : d'aucuns pensent que l'accès à l'indépendance pour le Québec, qui mettrait fin au conflit entre les politiques québécoise et canadienne, contrerait en partie la force de l'anglais (Laponce, 2006). Le prestige du français dépend aussi de celui de la France et de sa langue ; or, selon le linguiste Claude Hagège (2012), une bonne part des élites françaises ont abandonné la défense du français au profit de l'anglais, l'emploi d'une langue hégémonique entraînant selon lui la diffusion d'une pensée unique qui réduit la créativité et l'unicité des langues qu'elle supprime ou marginalise. Certains estiment ainsi que devant la

44. Notamment avec la parution en 1996 du livre très critique de Georges Dor, *Anna brailé ène shot*, où l'auteur doute des progrès accomplis au Québec malgré les investissements étatiques massifs en culture et en éducation.

45. Cette norme moderne admet des québécismes, soit des emprunts à l'anglais et aux langues amérindiennes, des expressions passées de mode en France, et des mots nés en Nouvelle-France. Elle inclut aussi un vocabulaire féminisé et des néologismes adaptés aux nouvelles réalités (comme les technologies de l'information), ainsi qu'un souci, plus accentué au Québec qu'en France, d'éviter l'usage d'anglicismes (Bouchard, 2005 ; Corbeil, 2007 ; De Villers, 2005).

46. Donc plus l'État acquiert de pouvoir et plus le prestige de la langue en est rehaussé (Laponce, 2006).

prédominance mondiale de l'anglais, il importe alors «de circonscrire des espaces d'unilinguisme – et de bilinguisme – afin de protéger les langues minoritaires des effets destructeurs de la langue dominante» (Cardinal et Denault, 2008, p. 174).

2.6. L'assimilation des francophones hors Québec

La politique linguistique canadienne a bonifié le statut juridique des communautés francophones hors Québec sans arrêter leur assimilation rapide. Malgré l'idéal d'un pays bilingue propagé par la politique fédérale, le réel s'avère têtue : le français demeure concentré géographiquement au Québec et le long de ses frontières ontariennes ainsi que dans le nord du Nouveau-Brunswick, tandis que le reste du Canada demeure surtout anglophone (tableaux 21.8 et 21.9). D'ailleurs, le bilinguisme au Canada a peu progressé entre 1971 et 1996, passant de 13 % à 17 % (McRoberts, 2002). En 2006, le taux de bilinguisme atteignait 17,4 % (Statistique Canada, 2007a), un pourcentage qui a légèrement augmenté en 2011 avec 17,5 % (Statistique Canada, 2012a), cette hausse étant due en grande partie au bilinguisme accru des Québécois francophones (Lepage et Corbeil, 2013). Selon les statisticiens Jean-François Lepage et Jean-Pierre Corbeil, «[e]ntre 2001 et 2011, la stagnation du bilinguisme à l'extérieur du Québec s'est produite dans un contexte de croissance de la population immigrante non francophone et de diminution de la proportion d'élèves inscrits à un programme de français langue seconde» (2013, p. 1). L'idéal du citoyen canadien bilingue demeure circonscrit à certains milieux scolarisés et favorisés (McRoberts, 2002). De plus, les communautés francophones ne peuvent s'appuyer sur l'immigration pour se renouveler, car la francisation des allophones hors Québec est presque nulle, et elles subissent l'exode

constant de leur jeunesse vers la ville anglophone où des mariages mixtes⁴⁷ les angliciseront (Castonguay, 2002, 2005). Ainsi, les locuteurs de langue maternelle française hors Québec n'ayant pas le français comme langue d'usage à la maison sont passés de 29,6 % en 1971, à 38,1 % en 2001, pour s'élever à 39,3 % en 2006 (Statistique Canada, 2007a), puis retomber à 37,7 % en 2011 (Statistique Canada, 2012b). Quant au poids des francophones dans le reste du Canada, il a diminué de 6 % en 1971 à 4,3 % en 2001 (ISQ⁴⁸, 2007, 2012), s'est stabilisé à 4,3 % en 2006 et s'est réduit à 4,2 % en 2011 (Statistique Canada, 2012b). Qui plus est, si de 1971 à 2011, l'indice de vitalité⁴⁹ du français fut stable au Québec (avec une légère hausse constante) et au Nouveau-Brunswick (avec une légère baisse constante), il a chuté dans le reste du pays, même en Ontario, signe d'une hausse de l'anglicisation des francophones hors Québec (voir le tableau 21.3) (ISQ, 2007, 2012). Donc «[l]a population francophone hors Québec est bel et bien en situation d'assimilation collective, puisque sous-fécondité et anglicisation contribuent toutes deux à creuser le déficit entre ses générations» (Castonguay, 2002, p. 176). Cependant, on doit apporter une nuance à ce tableau sombre, car si en 2011 l'indice de vitalité du français baissait globalement en dehors du Québec, par contre on note que cet indice, dans de nombreux États provinciaux tels l'Ontario et l'Alberta, connaissait une légère hausse (voir le tableau 21.3) (Statistique Canada, 2012b).

47. Ce que Jean Lapointe appelle «l'amour qui tue» (2006, p. 77).

48. L'Institut de la statistique du Québec fut créé en 1999, et il est le pendant québécois de Statistique Canada.

49. C'est-à-dire les pourcentages de renouvellement des populations francophones, un indice de 1,00 signifiant l'équilibre démographique, de moins de 1,00 une décroissance, et de plus de 1,00 une croissance.

TABLEAU 21.8.

Canada : répartition des langues depuis 1871*

	Langue maternelle (%)			Langue d'usage (%)		
	Français	Anglais	Autre	Français	Anglais	Autre
2011	21,7	57,8	20,6	21	66,3	12,6
2006	22,1	57,8	20,1	21,9	66,7	11,4
2001	22,9	59,1	18	22	67,5	10,5
1991	24,3	60,4	15,3	23,3	68,3	8,4
1981	25,7	61,4	12,9	24,6	68,2	7,2
1971	26,9	60,1	13	25,7	67	7,3
1961	28,1	58,5	15,7	**	**	**
1951	29	59	22			
1941	29,2	56,4	14,4			
1931	27,3	57	15,7			
	Origine ethnique (%)					
	Français	Britannique	Autre			
1921	27,9	55,4	16,7			
1911	28,6	55,5	15,9			
1901	30,7	57	12,3			
1881	30	58,9	11,1			
1871	31,1	60,5	8,3			

* Le critère de la langue maternelle n'est enregistré que depuis le recensement de 1931. Avant cette date, on doit déduire la langue maternelle de l'origine ethnique. Donc, une personne d'origine ethnique française sera réputée être francophone, une personne d'origine ethnique britannique sera décrite comme anglophone et une personne d'origine tierce sera considérée comme allophone.

** Le critère de la langue d'usage ne vient qu'avec le recensement de 1971.

Source : Annuaire du Canada (1947); Recensements canadiens (2006 et 2011); Termote (2001).

TABEAU 21.9.

Concentration des francophones au Canada (%)

	Langue maternelle				Langue d'usage			
	Québec	Ont.	N.-B.	Total	Québec	Ont.	N.-B.	Total
2011	85,4	7,7	3,3	96,4	90,7	4,8	3,0	98,5
2006	85,8	7,4	3,4	96,6	91	4,6	3,2	98,8
2001	85,6	7,5	3,5	96,6	90,6	4,7	3,3	98,6
1996	85,5	7,5	3,6	96,6	90,4	4,8	3,5	98,7
1991	85,1	7,7	3,7	96,5	89,9	5,1	3,6	98,6
1981	85	7,5	3,8	96,3	88,7	5,6	3,7	98
1971	84	8,3	3,7	96	87,8	6,4	3,6	97,8

Source : Recensement (2011) ; Tableau canadien (2007, vol. 5, n° 1 et 2012, vol. 10, n° 2).

POINTS CLÉS

- > Depuis la Révolution tranquille, le développement par les élites politiques québécoises d'un État moderne a favorisé l'ascension sociale des francophones, qui en sont venus à percevoir l'État du Québec comme leur État national.
- > La politique linguistique fédérale emporte la faveur de la majorité du Canada hors Québec et des minorités immigrantes et de langue officielle, sans réussir, par son approche symétrique et individualiste, à répondre à la réalité linguistique de sa principale minorité nationale, le Québec.
- > La puissance d'attraction de l'anglais continue à faire du visage français de Montréal une réalité précaire et mouvante.
- > Un écart persiste entre le pays légal, où le statut juridique des francophones fut rehaussé grâce à l'article 23 de la Charte canadienne, et le pays réel, où ces derniers sont toujours en voie d'assimilation.

- > Les minorités francophones ont mené leurs luttes souvent sans l'appui du Québec, séparés par des ambitions différentes et la fin du rêve d'une nation canadienne-française unie par la foi et la langue. Ce qui a poussé ces minorités vers l'État fédéral pour leur défense.
- > Désormais, les élèves allophones fréquentent majoritairement l'école française au Québec, mais l'instruction en français n'a pas été garante de la poursuite de leurs études en français ni de leur intégration à la communauté francophone.

3. LES LIMITES DES POLITIQUES LINGUISTIQUES

3.1. Les limites de la *Charte de la langue française*

La *Charte canadienne des droits et libertés*, qui consacre les droits à l'instruction des minorités, la liberté d'expression et le multiculturalisme,

a restreint la portée de la loi 101 et de l'interculturalisme et donc réduit la compétence du Québec à l'égard de l'éducation, de la langue et de la culture. Outre les jugements de la Cour suprême qui ont invalidé des portions névralgiques de la loi 101⁵⁰, le projet bilingue et multiculturel canadien a propagé auprès des immigrants installés au Québec une vision de leur rapport à la langue et à la culture fort différente de celle que le Québec a tenté de promouvoir. Brossons un tableau rapide des décisions les plus marquantes de la Cour.

Les arrêts *Blaikie* (1979 et 1981) furent les premiers jugements de la Cour suprême à entraver la loi 101 ; ils invalidèrent les dispositions de la loi 101 prévoyant le français comme seule langue des lois, des règlements et des jugements, parce que contraires au bilinguisme institutionnel auquel l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* assujettit l'État québécois. Le Québec dut alors adopter ses lois et décrets dans les deux langues, donc ironiquement affirmer son caractère français dans les deux langues officielles (Seymour, 2008).

Dans l'arrêt *Quebec Protestant School Boards* (1984), la Cour suprême déclara inopérant l'article 73 de la loi 101, permettant seulement aux enfants de parents ayant fait leur scolarité en anglais au Québec d'accéder à l'école publique anglaise (« clause Québec »), pour lui opposer la « clause Canada », étendant cet accès à tous les citoyens canadiens. Bien que les juges soulignent que l'État québécois respecte sa « minorité », l'article 23 a été rédigé à dessein de faire invalider l'article 73 et doit donc prévaloir sur lui.

Dans les arrêts *Ford* (1988) et *Devine* (1988), rendus le même jour, la Cour décida que l'Assemblée nationale du Québec ne pouvait prescrire l'unilinguisme français pour l'affichage

public, la publicité commerciale et les raisons sociales. Selon la Cour, cette exigence violerait la liberté d'expression, même s'il s'agit d'une société commerciale, ainsi que les droits à l'égalité reconnus par la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. La Cour a reconnu qu'il était légitime pour le législateur de s'assurer de la qualité et du rayonnement de la langue française et de ce que le « visage linguistique » du Québec reflète la prédominance du français ; cependant l'unilinguisme dans l'affichage paraissant à la Cour une mesure disproportionnée. À la suite de ces arrêts, le gouvernement Bourassa, pressé par l'opinion publique, fit adopter en 1988 la loi 178 qui maintenait l'unilinguisme à l'extérieur des commerces, mais autorisait une autre langue avec prépondérance du français à l'intérieur. Le gouvernement protégea la loi 178 de toute poursuite en recourant à l'article 33⁵¹ de la Charte canadienne. En 1993, à la suite d'une décision du Comité des droits de l'Homme de l'ONU, concluant que la loi 178 portait atteinte à la liberté d'expression garantie par le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, le gouvernement Bourassa fit adopter la loi 86 pour autoriser l'affichage dans une autre langue à l'extérieur comme à l'intérieur des commerces, pourvu que le français soit la langue prédominante, et ce, sans utiliser l'article 33.

Avec l'arrêt *Solski* (2005), la Cour suprême nuancit l'interprétation de l'article 73, tel qu'amendé en 1993, qui prévoit que les frères et sœurs d'un élève ayant fréquenté l'école anglaise ont aussi accès à celle-ci, pourvu que la « majeure partie » de l'éducation de cet élève ait été faite en anglais. La « majeure partie » devait reposer sur des critères plus « qualitatifs » que

50. Voir à ce sujet Brouillet (2008) et Woehrling (2005).

51. C'est la clause dite « nonobstant », qui permet de déroger à certains articles de la Charte pour une période renouvelable de cinq ans, mais dont l'usage est politiquement controversé.

«quantitatifs» en prenant en compte le «cheminement authentique» de l'élève et les difficultés d'apprentissage, facilitant ainsi l'accès à l'école anglaise (Woehrling, 2005).

En 2002, la loi 104 fut adoptée pour empêcher le recours aux écoles passerelles⁵², phénomène qui prenait de l'ampleur⁵³. Dans l'arrêt *Nguyen* (2009), la Cour suprême jugea que, selon la Charte canadienne, cette mesure empiétait sur les droits garantis à l'article 23 de façon disproportionnée, au regard de l'article 1⁵⁴ de la Charte canadienne⁵⁵. L'invalidation de la loi 104 constitue non seulement une «brèche à la loi 101», mais aussi, «témoigne d'un autre glissement important, soit celui des droits conçus comme marchandise» (Martel et Pâquet, 2011, p. 232-233). Les juges, en créant deux catégories de droits individuels, les uns dérivés de la constitution, les autres acquis par l'argent, «confirment les appréhensions des critiques de gauche du pouvoir judiciaire, qui estiment que celui-ci pave inéluctablement la voie à une société plus marchande et plus inégalitaire» (Noël, 2009-2010, p. 100). Le gouvernement

Charest⁵⁶ répliqua par l'ajout dans la loi 101 du critère du «parcours authentique» pour admettre les enfants issus des écoles passerelles. Dans une autre décision, la Cour a décidé que l'article 23 n'a pas été conçu pour donner aux parents francophones du Québec le droit d'envoyer leurs enfants à l'école publique anglaise (Gosselin, 2005).

3.2. Les limites de la politique linguistique fédérale

Le bilinguisme officiel et le multiculturalisme semblent avoir répondu plus à des impératifs politiques qu'à la réalité d'une fédération au caractère multinational. Derrière la politique fédérale se dessine la pensée de son architecte, Trudeau, pour qui le nationalisme québécois conduit au repli ethnique, au primat de l'émotion sur la raison; aussi l'unilinguisme territorial condamnait selon lui les Québécois au renfermement sur eux, alors qu'une société libérale doit garantir à l'individu la faculté de s'émanciper des appartenances reçues (Burelle, 2005; Trudeau, 1967, 2010). Mais, la distance est grande entre le pays légal rêvé par Trudeau et le pays réel, où jouent des déterminismes puissants qui conditionnent la vitalité d'une langue indépendamment des choix individuels. On pourrait penser que les garanties du pays légal offrent finalement une compensation symbolique aux minorités francophones pour leur marginalisation dans l'espace canadien tout en minant le projet linguistique et national concurrent du Québec.

52. Soit des écoles anglophones entièrement privées hors du champ d'application de la loi 101, où des parents québécois envoyaient un de leurs enfants en première année du primaire, pour ensuite l'inscrire lui et tous ses frères et sœurs à l'école publique anglaise.

53. De 1998 à 2002, c'est 4 950 enfants qui ont bénéficié de cette faille dans la loi 101 (Woehrling, 2005).

54. L'article 1 prévoit que les droits énoncés dans la Charte canadienne «ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique».

55. Ce critère fut élaboré par la Cour dans l'arrêt *Oakes* (1986) pour baliser l'interprétation de l'article 1 de la Charte canadienne. Or, le texte même de la Charte canadienne à l'article 1 parle de restrictions «raisonnables», alors que la Cour suprême, par son critère de proportionnalité, oriente plutôt son interprétation vers des restrictions «nécessaires» dont elle est l'interprète ultime. La Cour se permet aussi dans ses jugements de proposer aux parlements des mesures qu'elle juge plus souhaitables, imposant ainsi ses propres préférences à celles des législatures, ce qui mine la séparation des pouvoirs.

56. Selon la ministre de l'Éducation à l'époque, Michelle Courchesne, la loi 103, adoptée en réponse au jugement de la Cour suprême, ne permettait pas de favoriser les enfants issus de parents plus fortunés capables de s'acheter ainsi un droit constitutionnel. Elle dira d'ailleurs que l'«[o]n connaît des pauvres qui ont des oncles et des amis qui ont des sous et qui paient pour eux» (Dutrisac, 2010).

À défaut d'endiguer l'assimilation rapide des francophones en situation minoritaire, la politique fédérale a certes relevé le niveau de leurs moyens institutionnels et rehaussé la présence du français au sein de l'appareil fédéral.

POINTS CLÉS

- > La *Charte canadienne des droits et libertés*, qui consacre les droits à l'instruction des minorités de langue officielle, la liberté d'expression et le multiculturalisme, a restreint la portée de la loi 101 et de l'interculturalisme, et donc réduit la compétence du Québec à l'égard de l'éducation, de la langue et de la culture.
- > L'action fédérale à l'égard des minorités francophones hors Québec semble avoir répondu plus à la volonté de contenir le projet linguistique et national du Québec qu'à celle de freiner leur minorisation dans un espace linguistique essentiellement anglophone, bien que leur statut juridique et leurs moyens institutionnels se soient quelque peu améliorés.

CONCLUSION

L'intervention systématique de l'État dans le domaine linguistique est récente dans l'histoire et a suivi la montée du nationalisme à la fin du XVIII^e siècle ; tant au Québec qu'au Canada, elle remonte aux années 1960. Avant cette intervention, le français, langue d'un peuple conquis et intégré dans un ensemble colonial, puis accédant à une certaine autonomie en 1867, a côtoyé dans un rapport de concurrence asymétrique la langue d'un peuple en expansion, façonnant le pays à son image et faisant porter sur les francophones le poids du bilinguisme. Sans accréditer

la thèse des deux peuples fondateurs, la politique fédérale a tenté d'établir une certaine égalité entre les deux communautés linguistiques, mais en écartant la solution territoriale au profit d'une approche personnelle fondée sur le choix et la mobilité de l'individu, qui dispensait Ottawa de s'attaquer aux facteurs socioéconomiques et démographiques de la précarité du fait français, au Québec comme ailleurs au Canada. La réforme de 1982 a tendu à tous l'image d'une grande nation canadienne civique, bilingue et multiculturelle sur une base égalitaire. Devant le mur légal dressé par la politique fédérale, la politique linguistique québécoise, axée sur la territorialité et la dimension collective de la culture, fut taxée d'illibéralisme et vit sa portée restreinte au fil des décisions des tribunaux, sans perdre pour autant sa capacité de transformer la dynamique linguistique. Malgré ces embûches, la loi 101 a su, notamment à Montréal, assurer une certaine prédominance du français dans l'espace public, rediriger les allophones vers l'école publique française, accroître l'emploi du français dans le monde du travail et contribuer à amoindrir l'infériorité économique des francophones. Cependant, ces acquis demeurent fragiles, et la loi 101, victime peut-être de son relatif succès, peut aujourd'hui paraître moins nécessaire qu'elle ne l'a été en 1977 auprès des francophones eux-mêmes, même si la présence du français hors Québec va diminuant, comme le poids total des francophones dans l'ensemble canadien. L'échec de la réforme sans doute modeste de la loi 101 annoncée en décembre 2012 par la ministre Diane de Courcy, qui a tenté de prendre en compte les nombreuses résistances des partis d'opposition à l'idée d'étendre la portée de la loi à l'enseignement postsecondaire ou aux moyennes entreprises, est peut-être le signe que bon nombre de Québécois cherchent à se rendre supportable leur condition linguistique dans le

cadre libéral canadien plutôt qu'à la redresser davantage en s'aidant d'une loi renforcée.

Le paradoxe de la conjugaison de ces deux politiques est que le Canada n'est pas plus devenu une fédération bilingue que le Québec n'est une nation unilingue : le Canada anglais est devenu, en proportion, plus anglophone encore malgré son ouverture à l'immigration internationale, et le Québec a préservé non sans peine le poids de sa population francophone, alors que le bilinguisme, plus qu'au Canada anglais, y a augmenté. À sa manière, le Québec a tenté de susciter l'adhésion au projet d'une nation politique dont le français porterait une culture publique commune⁵⁷ dans lequel se reconnaît cependant une portion encore faible des allophones et anglophones. Bien que l'approche interculturelle n'ait pas encore la force symbolique et la cohérence de son équivalent fédéral, le multiculturalisme, elle semble plus adaptée à la réalité plurielle du Québec actuel où se pose avec acuité la question de l'intégration d'immigrants de toutes provenances et croyances à une nation minoritaire dans un continent où l'anglais exerce une puissance d'attraction mondiale.

Le débat est loin d'être clos sur le bien-fondé et la réforme des politiques linguistiques au Canada, même si aucune grande réforme constitutionnelle ne semble en vue et que la contestation judiciaire de la loi 101 semble avoir atteint sa limite. Les francophones hors Québec se rendent compte des limites de l'approche personnelle fédérale ; la Cour suprême du Canada a rappelé d'ailleurs aux francophones de la Colombie-Britannique qu'en vertu d'une loi britannique de 1731 reçu dans l'État provincial, la langue des tribunaux est l'anglais uniquement⁵⁸. Au Québec, il en est qui voudraient étendre le domaine d'application de la loi 101 – à l'éducation collégiale, aux petites entreprises ou aux entreprises fédérales – ou qui lient l'extension de l'autonomie linguistique du Québec à l'obtention d'un nouveau statut politique. Enfin, contrairement à ce qu'avance l'éthicien libéral Daniel Weinstock (2001), il appert que ce n'est point tant l'existence d'identités nationales qui met à mal la démocratie et le fédéralisme que la négation de ces identités et de leur droit à l'autogouvernement.

57. Voir les chapitres de Gérard Bouchard et de Carolle Simard dans cet ouvrage.

58. *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. Colombie-Britannique*, 2013 CSC 42.

QUESTIONS

1. Quels furent les effets de la Conquête de la Nouvelle-France sur la langue française ?
2. Quels sont les facteurs qui favorisent la langue anglaise par rapport à la langue française ? Quels sont les moyens possibles de remédier à cette situation ?
3. Quels étaient les objectifs de la loi 101 ? Ont-ils été atteints ?
4. Quels motifs ont présidé à la conception de la *Charte canadienne des droits et libertés* et, plus spécifiquement, de l'article 23 garantissant les droits linguistiques ?
5. La politique linguistique fédérale a-t-elle su répondre aux besoins des communautés francophones hors Québec ?

LECTURES SUGGÉRÉES

- Corbeil, J.-C. (2007). *L'embarras des langues. Origine, conception et évolution de la politique linguistique québécoise*, Montréal, Québec Amérique.
- Guindon, H. (1990). *Tradition, modernité et aspiration nationale de la société québécoise*, Montréal, Éditions Saint-Martin.
- Laponce, J. (2006). *Loi de Babel et autres régularités des rapports entre langue et politique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Levine, M. (1997). *La reconquête de Montréal*, Montréal, VLB.
- Martel, M. et M. Pâquet (dir.) (2008). *Légiférer en matière linguistique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Martel, M. et M. Pâquet (2011). *Langue et politique au Canada et au Québec. Une synthèse historique*, Montréal, Boréal.
- Plourde, M. et P. Georgeault (dir.) (2008). *Le français au Québec. 400 ans d'histoire et de vie*, Montréal, Fides.
- Stefanescu, A. et P. Georgeault (dir.) (2005). *Le français au Québec. Les nouveaux défis*, Montréal, Fides et Conseil supérieur de la langue française.

GLOSSAIRE

BICULTURALISME : Idée voulant que le Canada soit composé de deux cultures principales et fondatrices qui devraient être adéquatement représentées dans les institutions fédérales au sein desquelles les anglophones et les francophones pourraient évoluer côte à côte.

BILINGUISME CONCURRENTIEL : Système éducatif formé de deux réseaux linguistiques distincts et complets, de la maternelle à l'université, subventionnés tous deux par l'État et qui entrent en concurrence sur un même territoire, en raison de la liberté laissée aux parents d'inscrire leurs enfants à l'école du réseau linguistique de leur choix

BILINGUISME INSTITUTIONNEL : Système de garantie linguistique qui prévoit l'usage obligatoire de deux langues pour la législation et les règlements et qui accorde aux

parlementaires, aux juges, plaideurs et justiciables la liberté d'utiliser l'une ou l'autre des deux langues.

INTERCULTURALISME : Politique d'intégration québécoise qui incite les immigrants à s'intégrer à la culture de convergence et au français, langue publique commune. Se distinguant du « creuset » américain et de la mosaïque multiculturelle canadienne, elle cherche à favoriser la bonne entente entre le groupe et la culture « majoritaires » francophones et les communautés ethnoculturelles, qui n'ont pas à renoncer à leur héritage culturel.

MULTICULTURALISME : Politique d'intégration fédérale qui ne fait pas la promotion active d'une culture nationale commune (ou de plusieurs), mais renvoie immigrants et nationaux à leur communauté et culture d'origine

dans un espace social où les appartenances sont censées évoluer au gré des préférences individuelles sous les auspices du droit. Cette neutralité culturelle peut se conjuguer

toutefois avec la reconnaissance de langues officielles, qui jouent le rôle d'instrument de communication.

BIBLIOGRAPHIE

- Balthazar, L. (1994). « Les nombreux visages du nationalisme québécois », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Montréal, Québec Amérique, p. 23-40.
- Banting, K. et W. Kymlicka (2010). « Canadian multiculturalism: Global anxieties and local debates », *British Journal of Canadian Studies*, vol. 23, n° 1, p. 43-71.
- Bariteau, Claude (2008). « Langue et dynamiques identitaires au Québec », dans M. Plourde et P. Georgeault (dir.), *Le français au Québec. 400 ans d'histoire et de vie*, Montréal, Fides, p. 433-439.
- Behiels, M. (2012). « Joseph-Edmond-André Laurendeau », *L'Encyclopédie canadienne*, <<http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/fr/joseph-edmondandre-laurendeau>>.
- Bélanger, Y. (1998). *Québec inc. : l'entreprise québécoise à la croisée des chemins*, Montréal, Hurtubise HMH.
- Bouchard, C. (2005). « La question de la qualité de la langue aujourd'hui », dans A. Stefanescu et P. Georgeault (dir.), *Le français au Québec. Les nouveaux défis*, Montréal, Fides et Conseil supérieur de la langue française, p. 387-397.
- Bouchard, P. (2012). *La langue de l'affichage commercial sur l'île de Montréal en 2010*, Montréal, Office québécois de la langue française.
- Bourgault-Côté, G. (2010). « Langues officielles – La loi reste bafouée, dit Fraser », *Le Devoir*, 3 novembre.
- Braën, A. (2012). « “Avancez vers l'arrière”, ou les vicissitudes de la loi 101 », *Le Monde diplomatique*, juillet.
- Brouillet, E. (2008). « La Charte de la langue française et la Charte canadienne des droits et libertés : la difficile conciliation des logiques majoritaire et minoritaire », dans M. Martel et M. Pâquet (dir.), *Légiférer en matière linguistique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 359-388.
- Burelle, A. (2005). *Pierre Elliott Trudeau. L'intellectuel et le politique*, Montréal, Fides.
- Canada (1967-1970). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, 5 volumes, Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- Cardinal, L. (1999). « Linguistic rights, minority rights and national rights : some clarifications », *Inroads : A Journal of Opinion*, vol. 8, p. 77-86.
- Cardinal, L. (2000). « Le pouvoir exécutif et la judiciarisation du politique au Canada : une étude du programme de contestation judiciaire », *Politique et Sociétés*, vol. 9, n°s 2-3, p. 43-64.
- Cardinal, L. (2011). « Fédéralisme et langue. L'incidence du fédéralisme d'ouverture sur les régimes linguistiques canadien et québécois », dans M. Seymour et G. Laforest (dir.), *Le fédéralisme multinational. Un modèle viable ?*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, coll. « Diversitas », p. 247-267.
- Cardinal, L. et A.-A. Denault (2008). « Les lois linguistiques du Canada et du Québec à l'ère de la mondialisation : pour un changement de paradigme », dans L. Cardinal (dir.), *Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques et nationales*, Sudbury, Prise de parole, p. 168-197.
- Castonguay, C. (2002). « Assimilation linguistique et remplacement des générations francophones et anglophones au Québec et au Canada », *Recherches sociographiques*, vol. 43, n° 1, p. 149-182.
- Castonguay, C. (2005). « La cassure linguistique et identitaire du Canada français », *Recherches sociographiques*, vol. 46, n° 3, p. 473-494.
- Charte de la langue française*, L.R.Q., c. C-11.
- Chevrier, M. (1997). *Des lois et des langues au Québec. Principes et moyens de la politique linguistique québécoise*, Québec, ministère des Relations internationales.

- Chevrier, M. (2003). « A language policy for a language in exile », dans P. Larrivée (dir.), *Linguistic Conflicts and Language Laws : Understanding the Quebec Question*, Londres, Palgrave, p. 118-162.
- Chevrier, M. (2010). « Les français imaginaires (et le réel anglais) », *Encyclopédie de l'Agora*, <http://agora-2.org/francophonie.nsf/Documents/Anglicisme--Les_francais_imaginaires_et_le_reel_anglais_par_Marc_Chevrier>.
- Chevrier, M. (2012). « Des universités anglo-québécoises plutôt choyées », *Encyclopédie de l'Agora*, <http://agora-2.org/francophonie.nsf/Documents/Universite--Des_universites_anglo-quebecoises_plutot_choyees_par_Marc_Chevrier>.
- Commission d'enquête sur la situation de la langue française et sur les droits linguistiques au Québec (1972-1973). *La situation de la langue française au Québec – Rapport Gendron*, 3 volumes, Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (1965-1966). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec – Rapport Parent*, 5 volumes, Québec, Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec.
- Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. Colombie-Britannique, 2013 CSC 42.
- Conseil supérieur de la langue française (1994). *Indicateurs de la langue du travail au Québec : édition 1994*, Québec, Conseil supérieur de la langue française.
- Corbeil, J.-C. (2007). *L'embarras des langues. Origine, conception et évolution de la politique linguistique québécoise*, Montréal, Québec Amérique.
- Corbeil, J.-P., C. Grenier et S. Lafrenière (2007). *Les minorités prennent la parole : résultats de l'Enquête sur la vitalité des minorités de langue officielle (2006)*, n° 91-548-X, Ottawa, Statistique Canada.
- D'Allemagne, A. (1959). « Le mythe du bilinguisme », *Laurentie*, vol. 106, p. 349-356.
- Desbiens, J.-P. (1960). *Les insolences du Frère Untel*, Montréal, Les Éditions de l'Homme.
- De Villers, M.-É. (2005). « La norme réelle du français québécois », dans A. Stefanescu et P. Georgeault (dir.), *Le français au Québec. Les nouveaux défis*, Montréal, Fides et Conseil supérieur de la langue française, p. 399-420.
- Dickinson, J. (2008). « L'anglicisation », dans M. Plourde et P. Georgeault (dir.), *Le français au Québec. 400 ans d'histoire et de vie*, Montréal, Fides, p. 130-142.
- Dieckhoff, A. (2000). *La nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*, Paris, Flammarion.
- Dieckhoff, A. (2006). « Nationalisme politique contre nationalisme culturel », dans Alain Dieckhoff et Christophe Jaffrelot (dir.), *Repenser le nationalisme. Théories et pratiques*, Paris, Presses de Science Po, p. 105-129.
- Dieckhoff, A. (2007). « Rapprochement et différence : le paradoxe du nationalisme contemporain », dans A.-G. Gagnon, A. Lecours et G. Nootens (dir.), *Les nationalismes majoritaires contemporains : identité, mémoire, pouvoir*, Montréal, Québec Amérique, coll. « Débats », p. 49-79.
- Dor, G. (1996). *Anna braillé ène shot (Elle a beaucoup pleuré)*, Montréal, Lanctôt.
- Dubuc, A. (1978). « Les fondements historiques de la crise des sociétés canadienne et québécoise », dans P. Fournier (dir.), *Le capitalisme au Québec*, Montréal, Albert Saint-Martin.
- Dutrisac, R. (2010). « L'école anglaise ouverte aux parents fortunés », *Le Devoir*, 3 juin, p. A1-A10.
- Ford c. Québec (Procureur général), [1988] 2 R.C.S. 712.
- Gagné, P. (2012). « Le français langue “secondaire” », *Le Devoir*, 27 août.
- Gagnon, A.-G. (dir.) (2006). « Le fédéralisme asymétrique au Canada », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 287-304.
- Galarneau, C. (2008). « L'école gardienne de la langue », dans M. Plourde et P. Georgeault (dir.), *Le français au Québec. 400 ans d'histoire et de vie*, Montréal, Fides, p. 148-152.
- Gosselin (Tuteur de) c. Québec (Procureur général), [2005] 1 R.C.S. 238.
- Guindon, H. (1990). *Tradition, modernité et aspiration nationale de la société québécoise*, Montréal, Éditions Saint-Martin.

- Hagège, C. (2012). *Contre la pensée unique*, Paris, Odile Jacob.
- Harrison, B. et L. Marmen (1994). *Les langues au Canada. Recensement de 1991*, Ottawa, Patrimoine canadien.
- Harvey, F. (2008). « Le Canada français et la question linguistique », dans M. Plourde et P. Georgeault (dir.), *Le français au Québec. 400 ans d'histoire et de vie*, Montréal, Fides, p. 193-209.
- Hudon, M.-È. (2009). *Les langues officielles dans la fonction publique : de 1973 à aujourd'hui*, n° PRB 02-56F, Ottawa, Bibliothèque du Parlement.
- Institut de la statistique du Québec (2007). « Tableau statistique canadien », *Institut de la statistique du Québec*, vol. 5, n° 1.
- Institut de la statistique du Québec (2012). « Tableau statistique canadien », *Institut de la statistique du Québec*, vol. 10, n° 2.
- Jedwab, J. (2010). « L'identité du Québec en 2011 : les attachements, l'identité et la diversité », *Association d'études canadiennes*, <<http://www.acs-aec.ca/pdf/polls/Quebec%20Identity%202011-FR.doc>>.
- Jean, S. (2010). « Le revenu », dans S. Rheault (dir.), *Portrait social du Québec. Données et analyses. Édition 2010*, Québec, Institut de la statistique du Québec, p. 167-189.
- Keating, M. (2001). « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde postsouverain », dans J. Maclure et A.-G. Gagnon (dir.), *Repères en mutation. Identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Montréal, Québec Amérique, coll. « Débats », p. 67-105.
- Kymlicka, W. (2007). « The Canadian model of multiculturalism in a comparative perspective », dans S. Tierney (dir.), *Multiculturalism and the Canadian Constitution*, Vancouver, University of British Columbia Press, p. 61-90.
- Kymlicka, W. et W. Norman (1995). « The return of the citizen : A survey of recent work on citizenship theory », dans R. Beiner (dir.) *Theorizing Citizenship*, Albany, State University of New York Press, p. 352-381.
- Lachapelle, R. et J.-F. Lepage (2010). *Les langues au Canada. Recensement de 2006*, Gatineau, Patrimoine canadien.
- Langlois, S. (2002). « Refondation de la nation au Québec », dans R. Côté et M. Venne (dir.), *L'annuaire du Québec 2003*, Montréal, Fides, p. 5-26.
- Laponce, J. (2006). *Loi de Babel et autres régularités des rapports entre langue et politique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Larose, K. (2004). « L'émergence du projet d'unilinguisme. Archéologie de la question linguistique québécoise », *Globe*, vol. 7, n° 2, p. 177-194.
- Léger, J.-M. (1963). « Pour l'unilinguisme », *La Presse*, 20 juin.
- Lepage, J.-F. et J.-P. Corbeil (2013). *L'évolution du bilinguisme français-anglais au Canada de 1961 à 2011*, n° 75-006-X, Ottawa, Statistique Canada.
- Levine, M. (1997). *La reconquête de Montréal*, Montréal, VLB Éditeur.
- Linteau, P.-A. (2006). « Les transformations de la société multiculturelle au Québec », dans P.-A. Linteau et J. M. Lacroix (dir.), *Vers la construction d'une citoyenneté canadienne*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, p. 17-27.
- Linteau, P.-A. (2008). « La nouvelle organisation économique et sociale », dans M. Plourde et P. Georgeault (dir.), *Le français au Québec. 400 ans d'histoire et de vie*, Montréal, Fides, p. 209-218.
- Lisée, J.-F. (2011). « La décanadianisation du Québec s'accélère », *L'Actualité.com*, 16 janvier, <<http://www2.lactualite.com/jean-francois-lisee/la-decanadianisation-du-quebec-saccelere/7024/>>.
- Loi sur le multiculturalisme canadien*, L.R.C. 1985, c. 24.
- Loi sur les langues officielles*, L.R.C. 1985, c. 31.
- Marmen, L. et J.-P. Corbeil (1999). *Les langues au Canada. Recensement de 1996*, Ottawa, Patrimoine canadien.
- Marsh, J. (2012). « Arnold Davidson Dunton », *L'Encyclopédie canadienne*, <<http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/fr/arnold-davidson-dunton>>.
- Martel, M. et M. Pâquet (2011). *Langue et politique au Canada et au Québec. Une synthèse historique*, Montréal, Boréal.
- McRoberts, K. (2002). « Les politiques de la langue au Canada : un combat contre la territorialisation », dans D. Lacorne et T. Judt (dir.), *La politique de Babel*, Paris, Éditions Karthala, p. 155-190.
- Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2012). *Indicateurs linguistiques dans le secteur de l'éducation (2011)*, Québec, Gouvernement du Québec.

- Moffet, V., N. Béland et R. Delisle (2008). *Langue de travail dans les grandes entreprises du Québec. Quelle place pour le français?*, Montréal, Office québécois de la langue française.
- Morin, C. (1988). *Lendemain piégés. Du référendum à la nuit des longs couteaux*, Montréal, Boréal.
- Mougeon, R. (2008). « Le français s'impose en Nouvelle-France », dans M. Plourde et P. Georgeault (dir.), *Le français au Québec. 400 ans d'histoire et de vie*, Montréal, Fides, p. 74-81.
- Noël, A. (2006). « Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 305-338.
- Noël, A. (2009-2010). « Ici et ailleurs, acheter un droit », *Options politiques*, décembre – janvier, p. 100.
- Office québécois de la langue française (2005). *Les caractéristiques linguistiques de la population du Québec : profil et tendances 1991-2001*, Montréal, Office québécois de la langue française.
- Office québécois de la langue française (2006). *Langue du travail : indicateurs relatifs à l'évolution de la population active et à l'utilisation des langues au travail en 2001*, Montréal, Office québécois de la langue française.
- Office québécois de la langue française (2008a). *Rapport sur l'évolution de la situation linguistique au Québec : 2002-2007*, Montréal, Office québécois de la langue française.
- Office québécois de la langue française (2008b). *La langue de l'enseignement : indicateurs pour l'éducation préscolaire, l'enseignement primaire et secondaire, le collégial et l'université*, Montréal, Office québécois de la langue française.
- Office québécois de la langue française (2011a). *Rapport annuel de gestion 2010-2011*, Montréal, Office québécois de la langue française.
- Office québécois de la langue française (2011b). *Rapport sur l'évolution de la situation linguistique au Québec : Suivi démolinguistique*, Montréal, Office québécois de la langue française.
- Office québécois de la langue française (2012a). *Langue d'accueil, de service et d'affichage dans les commerces et langues utilisées dans les activités sur Internet. Rapport sur l'évolution de la situation linguistique au Québec*, Montréal, Office québécois de la langue française.
- Office québécois de la langue française (2012b). *Rapport sur l'évolution de la situation linguistique, Langue de travail*, Montréal, Office québécois de la langue française.
- Ostiguy, L. (2005). « La maîtrise de la norme du français parlé dans l'enseignement et les médias. Constats et perspectives », dans A. Stefanescu et P. Georgeault (dir.), *Le français au Québec. Les nouveaux défis*, Montréal, Fides et Conseil supérieur de la langue française, p. 471-487.
- Pagé, M. (2005). « La francisation des immigrants au Québec en 2005 et après », dans A. Stefanescu et P. Georgeault (dir.), *Le français au Québec. Les nouveaux défis*, Montréal, Fides et Conseil supérieur de la langue française, p. 191-231.
- Paillé, M. (2012). « Immigration – Recherche francisation désespérément », *Le Devoir*, 25 avril.
- Pelletier, R. (2008). *Le Québec et le fédéralisme canadien : un regard critique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Plourde, M. (1988). *La politique linguistique du Québec : 1977-1987*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.
- P. G. (Qué.) c. Quebec Protestant School Boards, [1984] 2 R.C.S. 66.
- Poirier, C. (2008). « Une langue qui se définit dans l'adversité », dans M. Plourde et P. Georgeault (dir.), *Le français au Québec. 400 ans d'histoire et de vie*, Montréal, Fides, p. 161-174.
- Presnukhina, Y. (2012). *La langue d'accueil et de service dans les établissements commerciaux en 2010*, Montréal, Office québécois de la langue française.
- Presse canadienne (2010). « La loi sur les écoles passera est adoptée après une nuit de débat », *Le Devoir*, 20 octobre.
- Procureur général du Québec c. Blaikie et autres, [1981] 1 R.C.S. 312.
- Proc. Gén. du Québec c. Blaikie et autres, [1979] 2 R.C.S. 1016.
- Proulx, J.-P. (1989). « Le choc des chartes : histoire des régimes juridiques québécois et canadien en matière de langue et d'enseignement », *Revue juridique Thémis*, vol. 23, p. 67-172.
- R. c. Oakes, [1986] 1 R.C.S. 103.
- Renvoi : Droits linguistiques au Manitoba, [1985] 1 R.C.S. 721.

- Rocher, F. (2006). « La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 93-146.
- Secrétariat du Conseil du trésor du Canada (2011). *Rapport annuel sur les langues officielles : 2010-2011*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du trésor du Canada.
- Seymour, M. (2006). « Les minorités nationales et l'identité civique commune », dans P. Georgeault et M. Pagé (dir.), *Le français, langue de la diversité québécoise*, Montréal, Québec Amérique, p. 171-190, coll. « Débats ».
- Seymour, M. (2008). « Le Canada reconnaît-il l'existence des droits collectifs linguistiques du peuple québécois ? », dans M. Martel et M. Pâquet (dir.), *Légiférer en matière linguistique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 423-446.
- Stevenson, G. (1999). *Community Besieged: the Anglophone Minority and the Politics of Quebec*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Stevenson, G. (2003). « Une histoire politique des anglophones québécois », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, coll. « Débats », p. 369-387.
- Solski (Tuteur de) c. Québec (Procureur général), 2005 CSC 14, [2005] 1 R.C.S. 201.
- Statistique Canada (1947). *Annuaire du Canada*, Ottawa, Statistique Canada, <http://www65.statcan.gc.ca/acybo2/1947/acybo2_19470117013a-fra.htm> et <http://www65.statcan.gc.ca/acybo2/1947/acybo2_19470117013b-fra.htm>.
- Statistique Canada (1993). *Recensement de 1991 : langue maternelle*, n° 93-335F, Ottawa, Statistique Canada.
- Statistique Canada (1994). *Recensement de 1991 : langue parlée à la maison et connaissance des langues*, n° 92-336F, Ottawa, Statistique Canada.
- Statistique Canada (2002). *Recensement de 2001 : Profil des langues au Canada : l'anglais, le français et bien d'autres langues*, n° 96F0030XIF2001005, Ottawa, Statistique Canada.
- Statistique Canada (2003). *Portrait des communautés de langue officielle au Canada. Recensement de 2001*, Ottawa, Statistique Canada.
- Statistique Canada (2007a). *Le portrait linguistique en évolution. Recensement de 2006*, n° 97-555-XIF, Ottawa, Statistique Canada.
- Statistique Canada (2007b). *Immigration au Canada : un portrait de la population née à l'étranger. Recensement de 2006*, n° 97-557-XIF, Ottawa, Statistique Canada.
- Statistique Canada (2007c). *Langue – Faits saillants en tableaux. Recensement de 2006*, n° 97-555-XWF2006002, Ottawa, Statistique Canada.
- Statistique Canada (2007d). *Immigration et citoyenneté – Faits saillants en tableaux. Recensement de 2006*, n° 97-557-XWF2006002, Ottawa, Statistique Canada.
- Statistique Canada (2008a). « Langue maternelle (8), activité (8), plus haut certificat, diplôme ou grade (7), connaissance des langues officielles (5), groupes d'âge (9) et sexe (3) pour la population de 15 ans et plus, pour le Canada, les provinces, les territoires, les régions métropolitaines de recensement et les agglomérations de recensement, Recensement de 2006 – Données-échantillon (20 %) », *Recensement de la population de 2006*, n° 97-560-XCB2006030 au catalogue, Ottawa, Statistique Canada.
- Statistique Canada (2008b). *Langue utilisées au travail – Faits saillants en tableaux, Recensement de 2006*, n° 97-555-XWF2006050, Ottawa, Statistique Canada.
- Statistique Canada (2009). *Portrait des communautés de langue officielle au Canada. Recensement de 2006*, n° 92-592-X, Ottawa, Statistique Canada.
- Statistique Canada (2012a). *Caractéristiques linguistiques des Canadiens. Langue, Recensement de la population de 2011*, n° 98-314-X2011001, Ottawa, Statistique Canada.
- Statistique Canada (2012b). *Le français et la francophonie au Canada. Langue, Recensement de la population de 2011*, n° 98-314-X2011003, Ottawa, Statistique Canada.
- Statistique Canada (2012c). « Ville de Montréal », dans *Profil du recensement, Recensement de 2011*, n° 98-316-XWF, Ottawa, Statistique Canada.
- Statistique Canada (2012d). « Région métropolitaine de recensement », dans *Profil du recensement, Recensement de 2011*, n° 98-316-XWF, Ottawa, Statistique Canada.

- Statistique Canada (2012). « Langue maternelle (8), connaissance des langues officielles (5), langue parlée le plus souvent à la maison (8), autre langue parlée régulièrement à la maison (9), groupes d'âge (7) et sexe (3) pour la population à l'exclusion des résidents d'un établissement institutionnel du Canada, provinces, territoires, divisions de recensement et subdivisions de recensement, Recensement de 2011 », *Recensement de la population de 2011*, n° 98-314-XCB2011028, Ottawa, Statistique Canada.
- Taylor, C. (2008). « Langue, identité, modernité », dans M. Plourde et P. Georgeault (dir.), *Le français au Québec. 400 ans d'histoire et de vie*, Montréal, Fides, p. 427-433.
- Termote, M. (2001). *L'évolution linguistique du Québec et du Canada*, mise à jour de l'étude présentée à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, Bélanger-Campeau, <http://www.saic.gouv.qc.ca/publications/documents_inst_const/12-MarcTermote.pdf>.
- Termote, M. (2011). *Perspectives démolinguistiques du Québec et de la région de Montréal (2006-2056)*, Montréal, Office québécois de la langue française.
- Terrien, C. et F. Nolet (2008). « Le gouvernement Charest et les minorités francophones hors Québec : un renouveau ou une confirmation? », dans L. Cardinal (dir.), *Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques et nationales*, Sudbury, Prise de parole, p. 289-321.
- Trudeau, P.E. (1967). « La nouvelle trahison des clercs », dans P.E. Trudeau, *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, Éditions HMH, p. 159-190.
- Trudeau, P.E. (2010). « Statement on multiculturalism », dans P. Russell, F. Rocher, D. Thompson et L. White (dir.), *Essential Readings in Canadian Government and Politics*, Toronto, Edmond Montgomery Publications, p. 133-134.
- Tully, J. (1999). « Liberté et dévoilement dans les sociétés plurinationales », *Globe*, vol. 2, n° 2, p. 13-36.
- Webber, J. (1994). *Reimagining Canada. Language, Culture, Community, and the Canadian Constitution*, Montréal et Kingston, McGill – Queen's University Press.
- Weinstock, D. (2001). « Les identités sont-elles dangereuses pour la démocratie? », dans J. Maclure et A.-G. Gagnon (dir.), *Repères en mutation. Identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Montréal, Québec Amérique, coll. « Débats », p. 227-250.
- Woehrling, J. (2005). « L'évolution du cadre juridique et conceptuel de la législation linguistique au Québec », dans A. Stefanescu et P. Georgeault (dir.), *Le français au Québec. Les nouveaux défis*, Montréal, Fides et Conseil supérieur de la langue française, p. 253-356.
- Woehrling, J. (2006). « Les conséquences de l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour la vie politique et démocratique et l'équilibre du système fédéral », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 251-279.
- Wolf, L. (2008). « Les colons de Nouvelle-France », dans M. Plourde et P. Georgeault (dir.), *Le français au Québec. 400 ans d'histoire et de vie*, Montréal, Fides, p. 67-72.

CHAPITRE 22

QU'EST-CE QUE L'INTERCULTURALISME¹ ?

Gérard Bouchard

La prise en charge de la diversité ethnoculturelle représente un défi sans précédent pour toutes les nations démocratiques. La réflexion québécoise, sur ce plan, est ancienne et elle fait montre de dynamisme et d'originalité ; il faut s'en réjouir. Comme ailleurs, elle procède en grande partie, au sein de la **culture majoritaire**², d'une vive inquiétude pour l'avenir de l'identité et de l'héritage dont elle se nourrit. Inévitablement, l'émotivité et le symbolique occupent donc une large place dans les débats, tout comme la divergence des visions et, souvent, l'incompatibilité des aspirations. Tout cela appelle un arbitrage difficile axé sur la recherche d'équilibres délicats entre des impératifs concurrents. C'est dire toutes les précautions et toute la modestie dont doit s'entourer la quête d'un modèle général d'**intégration**.

En gardant ces considérations à l'esprit, j'aimerais, dans le cours du présent chapitre, présenter en premier lieu ma vision de l'**interculturalisme** comme modèle d'intégration et de gestion de la diversité ethnoculturelle. Je m'inspirerai à cette fin du parcours québécois amorcé depuis les années 1960 et 1970³, mais aussi de la réflexion et des expériences conduites en Europe où l'approche interculturaliste, comme formule de coexistence en contexte de diversité, a d'importantes racines⁴. Au Québec même, l'interculturalisme bénéficie présentement de larges appuis dans la population (comme l'ont montré les audiences publiques de la commission

1. Bouchard, Gérard (2011a). « Qu'est-ce que l'interculturalisme ? », *Revue de droit de l'Université McGill*, vol. 56, n° 2, p. 395-468 ; reproduit avec l'autorisation de la revue.

2. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

3. Pour une excellente reconstitution de l'approche québécoise, voir François Rocher *et al.* (2007).

4. L'approche interculturaliste a trouvé de puissants lieux de promotion et de réflexion en Europe, notamment au sein de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. Une revue de tous ces antécédents exigerait toutefois une autre étude.

Bouchard-Taylor⁵), mais il fait aussi l'objet d'importantes critiques. Il est certain qu'il reste un important travail à faire en termes de clarification, de promotion et d'application de ce modèle.

Un second objectif consiste à répudier un certain nombre de malentendus ou de distorsions qui ont introduit de la confusion dans le débat public, plus spécialement au Québec. Je m'emploierai donc à montrer ou à rappeler que :

1. l'intégration collective est un processus global qui concerne l'ensemble des citoyens et des composantes d'une société, et non seulement l'insertion des immigrants ;
2. l'interculturalisme n'est pas une forme déguisée (« sournoise », a-t-on dit) de **multiculturalisme**⁶ ;
3. l'intégration est fondée sur un principe de réciprocité ; les nouveaux venus, tout comme les membres de la société d'accueil, y partagent donc une importante responsabilité ;
4. le **pluralisme** (comme orientation préconisant le respect de la diversité) et en particulier le **principe de la reconnaissance**, à condition qu'ils soient appliqués avec discernement et rigueur, ne conduisent nullement

.....

5. Il s'agit de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, créée en février 2007 par le gouvernement du Québec. Cette commission fut coprésidée par le philosophe Charles Taylor et moi-même. Son rapport a été rendu public en mai 2008. Voir Gérard Bouchard et Charles Taylor (2008). La très grande majorité des mémoires et témoignages transmis à la Commission se prononçaient en faveur de l'interculturalisme comme étant la voie québécoise, même si les définitions qu'ils en proposaient restaient en général assez succinctes. Trois éléments de consensus en ressortaient toutefois : le rejet du multiculturalisme canadien, le rejet de l'assimilation et l'importance de l'intégration sur la base des valeurs fondamentales de la société québécoise (égalité homme-femme, laïcité et langue française).
6. Ce dernier modèle, pour des raisons qui seront rappelées plus loin, a très mauvaise presse au Québec.

à la fragmentation (ou au « communautarisme ») et ne remettent pas en question les valeurs fondamentales de la société d'accueil ;

5. le pluralisme est une option générale qui peut avoir diverses applications correspondant à autant de modèles, dont le multiculturalisme ; il est donc erroné d'établir une relation exclusive entre ces deux notions et de les présenter comme synonymes ;
6. le type de pluralisme préconisé par l'interculturalisme peut être qualifié d'intégrateur en ce qu'il prend en compte le contexte et l'avenir de la culture majoritaire ;
7. les accommodements (ou ajustements concertés) ne sont pas des privilèges, ils n'ont pas été conçus uniquement pour les immigrants et ils ne doivent pas donner libre cours à des valeurs, croyances ou pratiques contraires aux normes fondamentales de la société ; ils visent simplement à faire en sorte que tous les citoyens bénéficient des mêmes droits, quelle que soit leur appartenance culturelle ;
8. l'interculturalisme, en tant que modèle pluraliste, se soucie autant des intérêts de la majorité culturelle, dont le désir de se perpétuer et de s'affirmer est parfaitement légitime, que des intérêts des minorités et des immigrants ; on ne doit donc pas opposer, d'un côté, les défenseurs de l'identité et des traditions de la majorité et, de l'autre, les défenseurs des droits des minorités et des immigrants ; il est possible et nécessaire de conjuguer dans une même dynamique d'appartenance et de développement ces deux impératifs que sont les aspirations identitaires de la majorité et l'orientation pluraliste ;
9. sauf circonstances extrêmes, les solutions radicales conviennent rarement à la nature des problèmes que pose la diversité ethnoculturelle.

Ma présentation prendra comme point de départ la description présentée dans le rapport Bouchard-Taylor (2008, p. 116-118), mais en la précisant et en y ajoutant de nombreux éléments. Je m'appuierai également sur l'importante contribution de divers auteurs québécois qui ont longuement réfléchi sur le sujet⁷. Enfin, je signale que la réalité autochtone ne sera pas prise en compte ici. Cette décision tient au fait que, à la demande des Autochtones eux-mêmes, le gouvernement québécois a résolu que les affaires relatives aux rapports avec ces communautés soient traitées « de nation à nation »⁸. De leur côté, les populations visées ne souhaitent pas être considérées comme une minorité culturelle au sein de la nation québécoise. Pour l'instant, cette question relève donc d'une autre problématique que celle de l'interculturalisme proprement dit, ce modèle étant conçu pour penser l'intégration au sein d'une nation.

1. L'INTERCULTURALISME : QUELQUES ÉLÉMENTS NON SPÉCIFIQUES

Première donnée importante : l'interculturalisme fait place à divers éléments qui ne lui sont pas exclusifs. C'est, par exemple, l'idée assez répandue que la langue officielle, le cadre juridique et la référence territoriale ne suffisent pas à fonder une nation ; il faut y ajouter toute la symbolique qui nourrit l'identitaire, la mémoire et l'appartenance⁹. Le principe de ce qu'on

appelle la reconnaissance (au sens de Charles Taylor [1992] et d'autres) fait aussi partie de l'interculturalisme¹⁰. On le retrouve également au cœur du multiculturalisme et de quelques autres modèles. Une autre donnée constitutive de l'interculturalisme et que l'on rencontre dans la majorité des démocraties d'Occident consiste dans une orientation pluraliste, c'est-à-dire une sensibilité à la diversité ethnoculturelle et le rejet de toute discrimination basée sur la différence¹¹. Héritée de la prise de conscience qui a suivi les deux guerres mondiales, les fascismes, les régimes totalitaires et la décolonisation, cette orientation s'est traduite dans les années 1950-1960 par une nouvelle attitude, une nouvelle sensibilité face aux minorités de toutes sortes.

Cela dit, il importe de souligner que ces éléments (symbolique nationale, reconnaissance et pluralisme) sont susceptibles d'interprétations et d'applications très diverses, ce qui ouvre la voie à une variété de modèles. Ainsi, contrairement à une perception assez répandue, l'orientation pluraliste, tout comme le principe de la reconnaissance, ne conduit donc pas nécessairement au multiculturalisme.

..... civique (« légaliste ») de la nation, conception que j'ai pourtant toujours rejetée dans mes écrits. Voir notamment Bouchard (1999, p. 10-20 et 22-23). L'identité et la mémoire nationales sont des éléments centraux qui doivent toujours être pris en compte.

7. Voir notamment Gagnon (2000), Gagnon et Iacovino (2003), Rocher *et al.* (2007), Labelle (2000), McAndrew (1995 et 2007), Juteau (1994), Institut interculturel de Montréal (2007).

8. Cela en vertu de deux résolutions adoptées par l'Assemblée nationale du Québec (1985 et 1989).

9. Je me permets d'insister sur ce point. Certains critiques de l'interculturalisme me prêtent une conception strictement

10. Selon la conception courante, le principe de la reconnaissance réfère au statut ou à la condition des minorités dans une société donnée. Il appelle au respect des différences culturelles et des personnes ou des groupes qui les incarnent, ceci au nom de la dignité à laquelle toute personne a droit. Le principe suppose en effet que, chez tout individu ou groupe, le sentiment de sa propre valeur ou de sa dignité exige que, dans un esprit d'égalité, ces différences soient reconnues par les autres, tout particulièrement par les membres de la culture majoritaire. Pour un exposé et une discussion critique sur ce sujet, voir Taylor (1992).

11. Le pluralisme ne doit pas être confondu avec la pluralité ou le pluriculturel, lesquels sont synonymes de diversité. Le pluralisme prône une attitude particulière face à la pluralité ethnoculturelle qui, elle, est un état de fait.

De même, les **accommodements raisonnables** sont une pratique très répandue aux États-Unis, au Canada anglophone, en Australie et dans certains pays d'Europe, dont l'Angleterre. On peut définir ces accommodements comme des ajustements apportés à l'application de certaines normes ou règles, à l'intention de certains individus ou groupes (immigrants ou non) possédant tel ou tel caractère distinctif qui les met en marge de la culture majoritaire. Ces ajustements visent à favoriser leur intégration et à les soustraire à des risques de discrimination découlant précisément de ce caractère distinctif. Encore une fois, et contrairement à une perception courante, il ne s'agit pas ici d'octroyer à certaines personnes des droits exclusifs ou des privilèges. Dans un esprit d'équité (ou d'égalité), le but est toujours d'appliquer plus intégralement un droit fondamental reconnu à tous les citoyens¹². S'agissant de reconnaissance, de pluralisme ou d'accommodement, il importe de distinguer le principe qui les fonde et les critères ou leur mode d'application.

On note donc que ce n'est pas non plus sur le plan des accommodements que se marque l'originalité de l'interculturalisme, car ceux-ci peuvent être pratiqués suivant des philosophies, des sensibilités et des règles ou critères très diversifiés. On doit par conséquent s'interdire, là aussi, d'associer d'une manière exclusive le principe des accommodements au multiculturalisme. Certains ajustements peuvent sembler parfaitement admissibles dans une société et poser problème dans une autre, même si elles adhèrent toutes deux au pluralisme.

.....

12. Par exemple, refuser à une jeune fille le droit de porter un maillot particulier à un cours de natation ou à un cours de gymnastique peut la priver de son droit à ces apprentissages; refuser à un élève le droit de reproduire des symboles religieux dans un cours de dessin peut entraîner un résultat analogue.

À la lumière de ce qui précède, on voit que dans le cas particulier du Québec il faut aménager une forme de pluralisme qui s'accorde avec le fait que la majorité francophone est elle-même une minorité culturelle incertaine, fragile même, qui a besoin de protection pour assurer sa survie et son développement dans l'environnement nord-américain et dans un contexte de mondialisation.

POINTS CLÉS

- > L'orientation pluraliste, tout comme le principe de la reconnaissance qui est inhérent à l'interculturalisme, ne conduit donc pas nécessairement au multiculturalisme.
- > Les accommodements raisonnables sont des pratiques très répandues en Occident qui visent à favoriser l'intégration des groupes culturels minoritaires et à les soustraire à des risques de discrimination.
- > La pratique des accommodements n'est pas particulière au modèle interculturel.
- > L'interculturalisme promeut une forme de pluralisme qui s'accorde avec le fait qu'au Québec la majorité francophone est elle-même une minorité culturelle incertaine qui a besoin de protection pour assurer sa survie et son développement.

2. LES PARADIGMES ET LES NIVEAUX D'ANALYSE

Avant d'aller plus loin, et afin de bien caractériser l'interculturalisme parmi les autres modèles de prise en charge de la diversité ethnoculturelle, il est utile de passer en revue les cinq grands paradigmes dans lesquels ils s'inscrivent. Ces paradigmes sont de grands schémas qui situent l'intention première ou l'horizon constitutif de

chaque modèle. Ils structurent le débat public dans une nation, ils en fixent les paramètres et les questions principales, ils inspirent aussi les politiques et les programmes de l'État et, enfin, ils nourrissent les perceptions que les citoyens entretiennent les uns des autres.

Un premier **paradigme** est celui **de la diversité**. On le retrouve notamment au Canada anglais, aux États-Unis, en Suède, en Australie et en Inde. Dans ce cas, le postulat principal veut que la nation soit constituée d'un ensemble d'individus et de groupes ethnoculturels placés sur un pied d'égalité et protégés par les mêmes droits; on n'y reconnaît donc pas officiellement de majorité culturelle ni, par conséquent, de minorités proprement dites. À l'enseigne officielle de la diversité, chacun s'affirme et s'exprime comme il l'entend, dans les limites fixées par le droit. En deuxième lieu, on peut parler d'un **paradigme de l'homogénéité** (ou d'un paradigme unitaire) qui affirme fondamentalement une indifférenciation ethnoculturelle au moins dans la vie publique et parfois également dans la vie privée; on pense ici à des nations comme la France (pour ce qui est de l'espace public), l'Italie, le Japon ou la Russie. Il y a, en troisième lieu, le **paradigme de ce que j'appelle la bi- ou multipolarité**. C'est le cas de sociétés constituées de deux ou quelques groupements ou sous-ensembles nationaux parfois reconnus officiellement comme tels et assortis d'une sorte de permanence. Des États-nations comme la Malaisie, la Bolivie, la Belgique, la Suisse et l'Irlande du Nord (en fait, tous les **États plurinationaux** qui se reconnaissent comme tels [Gagnon, 2007]) relèvent de ce paradigme.

Le quatrième **paradigme** est celui **de la dualité**. On le retrouve là où la diversité est pensée et gérée sur la base d'un rapport entre des minorités issues d'une immigration récente ou ancienne et une majorité culturelle qu'on peut qualifier de fondatrice. Arrêtons-nous

un instant sur ce dernier concept. Je qualifie de fondatrice toute culture résultant de l'histoire d'une collectivité qui a occupé un espace depuis longtemps (un siècle, quelques siècles ou quelques millénaires), qui a constitué un territoire ou un habitat (ce que certains géographes appellent une « territorialité ») dans lequel elle se reconnaît; qui a élaboré une identité et un imaginaire exprimés dans une langue, des traditions et des institutions; qui a développé une solidarité et une appartenance; et qui nourrit un sentiment de continuité mis en forme dans une mémoire. Dans une société donnée, des minorités établies depuis longtemps peuvent donc également détenir le statut de **culture fondatrice**. Au Québec, pensons aux communautés autochtones, dont la fondation est plus ancienne que celle de la culture majoritaire, ou à la population anglophone¹³.

Sauf exception, les majorités culturelles sont des cultures fondatrices, mais, comme il arrive toujours, elles n'ont cessé d'incorporer au fil du temps d'importants apports qui se sont fondus au filon initial en le transformant. Sous l'effet des migrations et des relations interculturelles, la réalité que recouvrent ces notions est donc fondamentalement mouvante et dynamique, même si le discours dominant tend à gommer ce caractère. Comme nous le verrons plus loin, d'autres facteurs font en sorte que la notion de majorité culturelle peut héberger des contenus diversifiés et malléables.

Au passage, on notera que j'évite d'utiliser les concepts de « groupe ethnique » ou de « communauté culturelle ». Ces concepts supposent en effet un degré de structuration qui existe peu fréquemment dans la réalité. Dans cet esprit, la

13. On aura noté que le qualificatif « fondatrice » réfère moins à un peuplement ou à un acte initial qu'à un processus étalé dans le temps. Ce processus s'accompagne inévitablement d'un effet structurant sur la culture d'une société.

notion de minorité doit être entendue dans un sens très général pour désigner un foyer culturel ou une vie communautaire spécifique qui se déploie en coexistence avec la culture majoritaire et dont les frontières sont souvent très floues.

La dualité majorité/minorités acquiert donc le statut d'un paradigme, du fait que, dans une nation donnée, elle peut en venir à structurer la réflexion et les débats sur la diversité. Elle s'y manifeste alors sous la forme d'une dichotomie ou d'un clivage Eux/Nous plus ou moins prononcé. Je précise aussi que le paradigme de la dualité ne crée pas le clivage Eux/Nous; il y trouve plutôt son point de départ, son ancrage. Si, pour quelque raison, on veut récuser ce paradigme dans une nation donnée, il sera donc plus avisé de s'en prendre aux facteurs qui lui ont donné naissance et qui le perpétuent. J'ajoute que la grande majorité des nations d'Occident (incluant le Québec) me semblent opérer présentement sous ce paradigme.

Le cinquième **paradigme** est celui de la **mixité**. Il est fondé sur l'idée que, grâce au **métissage**, la diversité ethnoculturelle de la nation va progressivement se résorber pour donner naissance à une nouvelle culture, différente de ses éléments constitutifs. On retrouve ce paradigme principalement en Amérique latine, notamment au Brésil et au Mexique.

J'ajoute trois autres précisions à ce sujet. Les paradigmes constituent le premier niveau d'analyse de la diversité ethnoculturelle. Les différents modèles qui s'y rattachent (tels que le multiculturalisme, l'interculturalisme, le **melting pot**, l'**hyphenation**, le **républicanisme**, l'**assimilationnisme**, le **consociationnisme**, etc.¹⁴) sont le deuxième niveau. Le troisième est

celui de la structure ethnoculturelle concrète des populations, telle qu'elle se révèle à la lumière des données empiriques (statistiques de recensement et relevés monographiques) sur l'origine ethnique, la langue, la religion et la spatialisation (concentrations géographiques, ghettos et amalgames).

Je signale aussi que les paradigmes, tout comme les modèles, procèdent d'un choix collectif, souvent codifié dans des documents officiels. Ainsi, on connaît plusieurs exemples de nations qui ont changé de paradigmes au cours des dernières décennies. Dans les années 1960-1970, le Canada et l'Australie sont passés du paradigme de l'homogénéité à celui de la diversité pendant que le Québec abandonnait le paradigme de l'homogénéité pour celui de la dualité. De même, on pourrait dire que l'Angleterre paraît actuellement s'éloigner du paradigme de la diversité¹⁵ et qu'on assiste présentement au Québec à une tentative visant à introduire des éléments de non-différenciation à la républicaine (mouvement contre les accommodements, contre le port de signes religieux dans les instances de l'État, etc.).

Notons enfin qu'un paradigme peut accueillir plus d'un modèle – et parfois des modèles assez différents, comme on le voit notamment au Canada et aux États-Unis (diversité) ou en France et en Italie (homogénéité). Le cas de figure le plus simple est évidemment celui d'une nation qui adhère à un seul paradigme (ou à un paradigme prédominant). Toutefois, on ne doit pas écarter les cas de nations où le débat public est plus éclaté et qui souscrivent

.....
proprement dit de gestion ou de prise en charge de la réalité ethnoculturelle.

.....
14. Je ne fais pas mention du fédéralisme, car cette notion me paraît référer d'abord à un mode de répartition des pouvoirs politiques entre diverses entités nationales ou autres, plutôt qu'à un modèle

15. Ainsi, un important courant d'idées tend à l'heure actuelle à accréditer une vision dualiste de la nation. Voir par exemple Goodhart (2006). Voir aussi la revue *Prospect* dont il est le directeur et le fondateur.

simultanément à deux ou trois paradigmes en compétition. De ce point de vue, les États-Unis se distinguent. Le paradigme de la diversité y prévaut nettement dans l'ensemble, la nation y étant définie comme fondée sur quelques idéaux universels capables d'accueillir la plus grande diversité qui soit. Toutefois, on y voit bien se manifester actuellement deux autres paradigmes, soit celui de la dualité (la culture « *mainstream* » face à celle de minorités perçues comme réfractaires à l'intégration) et celui de l'assimilation (discours du « *melting pot* »). De ce point de vue, le cas du Brésil attire également l'attention dans la mesure où le schéma de la mixité qui y prédomine (appuyé sur le grand mythe de la démocratie raciale) fait également place au paradigme de la diversité aussi bien que de l'homogénéité. Dans ce cas, le discours officiel et le débat public rappellent souvent la non-différenciation de cette nation en termes de races, mais ils se montrent en même temps très informés de la diversité ethnoculturelle.

Pour le reste, on retiendra surtout qu'il n'y a pas de relation linéaire entre les trois niveaux d'analyse. On ne peut pas supposer que ce qui se passe à un niveau est dicté par ce qu'il advient dans les deux autres. Certes, on imaginerait mal des pays comme la Belgique ou la Suisse adhérer au paradigme de l'homogénéité. Néanmoins, il peut exister parfois des disparités assez importantes entre la réalité ethnoculturelle d'une nation et le schéma général à travers lequel elle se pense (les exemples de la France et de l'Italie viennent à l'esprit).

POINTS CLÉS

- > Il y a cinq grands paradigmes dans lesquels s'inscrivent les modèles d'intégration : de la diversité, unitaire, de la bi- ou multipolarité, de la dualité et de la mixité.

- > Un paradigme peut accueillir plus d'un modèle d'intégration.
- > L'approche dominante est celle d'un État qui adhère à un seul paradigme, mais aussi d'États qui souscrivent simultanément à deux ou trois paradigmes en concurrence.
- > Sauf exception, les majorités culturelles sont des cultures fondatrices, mais celles-ci se sont enrichies au fil d'apports culturels multiples.
- > La grande majorité des États occidentaux opèrent sous le paradigme de la dualité.
- > Dans les années 1960-1970, le Canada est passé du paradigme de l'homogénéité à celui de la diversité, pendant que le Québec abandonnait le paradigme de l'homogénéité pour celui de la dualité.

3. LES SPÉCIFICITÉS DE L'INTERCULTURALISME

Je mentionnerai sept points principaux qui me paraissent caractériser l'interculturalisme et le distinguer des autres modèles de prise en charge de la diversité. Il est à noter que l'exposé devrait normalement faire état de deux grandes dimensions du modèle. L'une, sociétale, renvoie à l'échelle macrosociale, soit la problématique générale des relations interculturelles et de l'intégration d'une société. L'autre dimension est celle de l'interculturalité. Elle renvoie à l'échelle microsociale, celle du voisinage, des relations communautaires et de la vie quotidienne des institutions (école, hôpitaux, milieux de travail, etc.). Toutefois, l'attention sera centrée principalement sur la première dimension, la priorité étant donnée à la définition des principes et des fondements du modèle.

3.1. Une dualité majorité/minorités

En tout premier lieu, comme modèle global d'intégration d'une société, l'interculturalisme prend forme principalement dans le paradigme de la dualité¹⁶. Un des traits inhérents à ce paradigme est la conscience vive du rapport majorité/minorités et la tension qui lui est associée. Plus précisément, c'est l'inquiétude que peut ressentir la majorité culturelle face aux minorités. Il arrive que la diversité représentée par les cultures minoritaires inspire au groupe majoritaire le sentiment plus ou moins aigu d'une menace non seulement pour ses droits, mais aussi pour ses valeurs, ses traditions, sa langue, sa mémoire et son identité. Ce sentiment peut se nourrir de divers motifs. Par exemple, en Angleterre, aux États-Unis et dans bien d'autres pays, l'élément terroriste est, à l'heure actuelle, une cause première de préoccupation. Au Québec, une source importante d'inquiétude tient au fait que la majorité culturelle francophone est elle-même une minorité fragile dans l'environnement nord-américain (elle y représente 2 % de la population). Souvent aussi, le malaise est alimenté par le fait d'une minorité ethnoculturelle démographiquement importante qui est perçue comme hostile aux valeurs et aux traditions du groupe majoritaire et comme réfractaire à l'intégration (ce qui peut arriver effectivement quand cette minorité craint elle-même pour ses valeurs et pour sa culture). Le malaise peut également naître du fait que, dans une nation donnée, la culture fondatrice vit une période d'instabilité ou traverse une crise quelconque. Quoi qu'il en soit, il s'ensuit que la dualité risque alors d'être vécue comme la conjuc-

gaison de deux insécurités puisque les groupes minoritaires, pour des raisons évidentes, nourrissent eux-mêmes un sentiment d'incertitude pour leur avenir. Enfin, il y a des nations au sein desquelles la dualité est le fait d'un accord durable, forgé dans l'histoire entre deux groupes, l'un majoritaire, l'autre minoritaire.

Indépendamment des sources auxquelles elle s'alimente, cette insécurité, et la méfiance réciproque qui peut en découler, conduisent à perpétuer la dualité Eux/Nous. Or, tel que mentionné ci-dessus, l'interculturalisme invite à assurer un avenir autant à la culture majoritaire qu'aux **cultures minoritaires**. De ce point de vue, il est essentiellement une recherche de conciliation. Il vise à articuler, sous l'arbitrage du droit, la tension entre continuité et diversité, à savoir la continuité de la culture fondatrice et la diversité apportée par l'immigration ancienne ou récente¹⁷. En ce sens, je dirais que l'interculturalisme entend conjuguer la culture en tant que racines et en tant que rencontres. Cela dit, cette tension qui sous-tend la dualité peut être corrosive et donner lieu à la création de stéréotypes, à des comportements de rejet ou d'exclusion et à diverses formes de discrimination de la part du groupe majoritaire. Elle peut aussi être vécue comme positive, comme un rappel constant à la vigilance, au dialogue et aux nécessaires ajustements concertés. C'est le défi principal de l'interculturalisme : atténuer au maximum le rapport Eux/Nous plutôt que l'envenimer.

Les remarques qui précèdent appellent quelques avertissements :

17. On notera que cette tension traverse toute l'histoire du Québec depuis la seconde moitié du XVIII^e siècle, soit avec le début du régime britannique : d'une part, reproduction de la culture francophone et résistance à l'assimilation ; d'autre part, intégration d'immigrants, assortie, il faut le dire, de diverses formes d'exclusion ethnoculturelle (Autochtones, Juifs, Noirs, etc.).

16. Comme indiqué précédemment, ce modèle peut également s'appliquer au sein du paradigme de la (bi)pluripolarité. Je vais toutefois restreindre ma réflexion au paradigme de la dualité.

1. Il faut se garder d'une vision réductrice qui représenterait le clivage majorité/minorités comme une opposition entre une majorité homogène et des minorités hétérogènes. Quand on y regarde de près, on se rend compte qu'au-delà de la langue commune et de nombreux symboles partagés, d'importants éléments de diversité se retrouvent presque toujours au cœur même du noyau majoritaire (différences au plan de la morale et des croyances, clivages idéologiques, coupures générationnelles, divisions sociales, identités régionales et le reste). Pour cette raison, il semblerait plus juste de parler d'un clivage entre deux types de diversité. Il reste que, sous l'effet de la menace ressentie, le groupe majoritaire tend souvent à réagir en gommant d'importantes facettes de sa propre diversité. C'est un phénomène dont on peut observer des manifestations dans les débats en cours au Québec et ailleurs en Occident.
2. On doit aussi éviter de concevoir la dualité majorité/minorités comme un ensemble figé. Si la structure duelle est durable, les contenus des deux composantes, le contexte ainsi que les modalités de leur articulation changent sans cesse (d'où l'utilité de ne pas figer dans une acception trop étroite les notions de majorité et de minorités). Encore une fois, ce caractère dynamique ne transpire pas toujours des débats. Ainsi, d'une conjoncture à l'autre, la majorité culturelle peut se contracter, se dilater et se recomposer au gré des enjeux de l'heure et en fonction des stratégies du discours. Au Québec, si on s'en remet aux perceptions les plus courantes, on pourrait dire que la majorité culturelle regroupe dans son acception la plus étroite le segment le plus militant parmi les francophones dits de « souche », ceux qui parlent au nom de ce que j'ai appelé ci-dessus

la culture fondatrice¹⁸. Dans son acception la plus large, elle recouvre l'ensemble des francophones de naissance et parfois même l'ensemble de la société hôte, lorsqu'on met par exemple en rapport des valeurs universelles partagées par tous les Québécois (égalité homme-femme, séparation de l'État et des Églises, etc.) avec les valeurs qu'on associe à certains immigrants. Dans ce dernier cas, la majorité culturelle excède donc la population ou la majorité francophone¹⁹. Ces précisions invitent à une grande vigilance dans l'analyse du débat public.

3. Il arrive aussi que la « majorité » invoquée dans les débats et dont divers intervenants se font les porte-parole autoproclamés soit bien théorique, sinon imaginaire. Quoi qu'il en soit, on reste dans le paradigme de la dualité avec sa dichotomie majorité/minorités (et cela jusqu'à ce que le débat public lui-même se reconvertisse éventuellement pour s'inscrire dans un autre paradigme).
4. Le sentiment de menace ou d'insécurité qu'éprouve la majorité face aux minorités doit toujours être considéré avec un œil critique. On connaît trop d'exemples de majorités qui ont fait de leurs minorités un bouc émissaire parce qu'elles se croyaient impuissantes à agir sur les vraies causes de leurs infortunes. Pour les nations d'Occident présentement assaillies de divers côtés (les nombreuses incertitudes liées à la mondialisation, la

.....

18. C'est principalement parmi ces derniers que s'est exprimé, au cours des audiences de la commission Bouchard-Taylor, un vif sentiment d'inquiétude pour la survie de ce qu'on appelait « notre culture » ou « nos valeurs ». Cela dit, d'autres groupes ont également exprimé un malaise, notamment à l'égard des accommodements raisonnables.

19. Pensons, par exemple, aux femmes d'origine arabe qui plaident en faveur de la laïcité et de l'égalité homme-femme.

montée d'un nouvel individualisme et l'érosion du lien social, l'endettement et l'affaiblissement des États, le vieillissement des populations, la précarité des emplois, etc.), il peut être tentant de détourner vers l'immigrant ou le minoritaire les effets d'un malaise qui tient d'abord à des bouleversements fondamentaux à l'échelle planétaire. Dans le cadre québécois, le sentiment d'insécurité se nourrit aussi de la présence grandissante des immigrants et des minorités culturelles, très largement concentrée dans la région de Montréal. Ce sentiment me paraît fondé dans la mesure où il exprime la fragilité de la francophonie québécoise en Amérique, accentuée par la mondialisation et par l'incertaine francisation des immigrants. Il me semble fondé également dans la mesure où il affirme l'importance de sauvegarder des valeurs fondamentales comme l'égalité homme-femme et la séparation des Églises et de l'État. Enfin, il s'accroît du fait que la question nationale demeure non résolue, qu'elle semble même glisser vers une impasse. Cela dit, il s'y mêle incontestablement, chez quelques intervenants dans le débat public, un désir de consacrer formellement le statut prédominant de la culture fondatrice et de donner à cette préséance une consécration juridique. Les éléments (incontestables) de fragilité de la francophonie québécoise ne me semblent pas justifier une mesure aussi radicale qui instaurerait *a priori* un régime d'inégalité entre citoyens²⁰.

5. On perçoit ici un risque potentiel associé au paradigme de la dualité. En reconnaissant l'existence et les intérêts légitimes d'une majorité, ce paradigme peut en venir non pas à atténuer, mais à exacerber le clivage Eux/Nous en ouvrant un espace pour les tendances dominatrices des groupes majoritaires, dont les expressions sont bien visibles dans l'histoire de l'Occident comme des autres continents (xénophobie, exclusion, discrimination, etc.). Pour cette raison, il importe au plus haut point d'inscrire dans le paradigme de la dualité une orientation fermement pluraliste et des mécanismes de correction, faute de quoi on risque de verser dans l'ethnisme (empiétement sur les droits d'autrui au nom de motifs irrecevables) (Bouchard, 1999, p. 30)²¹. En résumé, l'interculturalisme reconnaît le statut de la majorité culturelle (sa légitimité, le droit de perpétuer ses traditions, ses valeurs, son héritage et le droit de se mobiliser pour assurer son développement) tout en l'encadrant afin de réduire les risques de débordements auxquels sont sujettes toutes les majorités à l'égard de leurs minorités, comme l'histoire ancienne et récente nous l'enseigne.

3.2. Une dynamique d'interactions

Le deuxième attribut dont il faut faire état au titre de l'originalité de l'interculturalisme est que tout en préconisant le respect de la diversité,

20. Les tenants de cette idée semblent oublier, par exemple, que la majorité francophone contrôle présentement la plupart des grandes institutions publiques et privées, ce qui se traduit notamment par une forte sous-représentation des autres citoyens dans les emplois de la fonction publique ou parapublique. Par ailleurs, le Québec n'étant pas souverain politiquement, sa capacité à agir collectivement demeure restreinte, mais il ne

dispose pas moins d'une marge de manœuvre importante pour légiférer en matière culturelle.

21. À ce sujet, d'autres auteurs parlent d'« ethnocratie » ou de « majoritarisme ». Voir respectivement Yiftachel (1999) et Pathak (2008). La notion de « majoritarisme », issue de la philosophie politique, est ancienne ; elle réfère traditionnellement à un système qui accorde aux majorités des privilèges excessifs.

le modèle favorise les interactions, les échanges, les rapprochements et les initiatives intercommunautaires. Il privilégie donc la voie des négociations et des ajustements mutuels, mais dans le strict respect des valeurs fondamentales de la société d'accueil, inscrites dans les lois ou dans les textes constitutionnels, tout en tenant compte également des valeurs dites communes faisant partie d'une culture publique partagée. Un esprit de conciliation, d'équilibre et de réciprocité préside donc à la dynamique des interactions, laquelle se trouve au cœur de l'interculturalisme.

3.3. Les pratiques d'harmonisation : une responsabilité citoyenne

Tout cela fait appel à une véritable culture des interactions et des ajustements mutuels comme condition de l'intégration. C'est pourquoi l'interculturalisme étend à l'ensemble des citoyens la responsabilité des relations interculturelles dans la vie quotidienne, tout particulièrement la gestion des situations d'incompatibilité qui surviennent inévitablement au sein des institutions ou dans le cadre communautaire. Il revient à chaque citoyen placé en situation d'interculturalité de contribuer aux ajustements et aux accommodements mutuels. Les tribunaux conservent évidemment leur indispensable fonction, mais en dernier recours seulement, lorsque l'action citoyenne a échoué à résoudre les désaccords. Il s'ensuit aussi qu'au-delà des politiques de l'État, l'interculturalisme encourage à l'échelle microsociale les initiatives créatrices des individus et des groupes. Dans l'ensemble, on peut donc identifier quatre avenues d'action correspondant à autant de catégories d'acteurs : a) le système juridique ; b) l'État et ses ramifications ; c) les institutions et organisations civiles ;

d) les individus et les groupes dans leurs milieux de vie et de travail.

Une telle conception suppose toutefois l'existence d'une culture ou d'une éthique de l'échange et de la négociation, ce qui peut sembler idéaliste. Pourtant, et c'est là un constat important de la commission que j'ai coprésidée, une telle culture existe déjà dans une grande partie de la population québécoise. Nous avons pu la voir en action dans la vie quotidienne des institutions (notamment dans la sphère de l'éducation et celle de la santé), tout comme au sein des centaines de groupes qui se sont formés depuis quelques années en régions comme en métropole pour œuvrer à l'accueil et à l'intégration socioéconomique des immigrants. De nombreux conseils municipaux, même dans le monde rural, ont aussi mis en œuvre des politiques pour attirer et intégrer les nouveaux venus. Toutefois, ces efforts doivent évidemment être prolongés et amplifiés avec le soutien de l'État qui doit veiller à mettre en place tout un réseau d'agents, de lieux et de canaux de communication qui encourage les rapprochements, la connaissance mutuelle et l'intégration.

3.4. L'intégration et l'identité

À l'opposé des orientations dites communautaristes et par souci de contrer les risques de fragmentation ordinairement associés au multiculturalisme, l'interculturalisme vise une forte intégration des diverses traditions culturelles en présence. Une précision s'impose à ce sujet. En accord avec la conception sociologique la plus largement admise, la notion d'intégration désigne l'ensemble des mécanismes et processus d'articulation (ou d'insertion) grâce auxquels se constitue le lien social, cimenté par des fondements symboliques et fonctionnels.

Ces mécanismes et processus engagent tous les citoyens (anciens et nouveaux), opèrent à diverses échelles (individuelle, communautaire, institutionnelle et étatique) et suivent plusieurs dimensions (économique, sociale, culturelle, etc.). Il va sans dire qu'au plan culturel proprement dit, le concept d'intégration est dépourvu de toute connotation assimilatrice. Néanmoins, dans le cours des controverses récentes en Europe, il en est venu parfois à acquérir une connotation de ce genre. Pour éviter toute confusion, on pourrait parler d'intégrationnisme pour désigner ces formes d'intégration non respectueuses de la diversité.

Dans cet esprit, l'interculturalisme préconise un type particulier de pluralisme que je qualifie d'intégrateur. C'est un troisième trait qui le caractérise. Une culture majoritaire qui se sent menacée par ses minorités éprouve le besoin soit de les assimiler (ce qui présage une sortie de la dualité), soit de les intégrer (c'est ce dernier parti que le Québec a jusqu'ici adopté). Elle craint instinctivement tout ce qui est fragmentation, ghettoïsation ou marginalisation. C'est encore plus vrai lorsque cette culture majoritaire est elle-même une minorité fragile à l'échelle continentale, comme c'est le cas de la francophonie québécoise. Voilà un impératif qui conditionne toute la réflexion sur l'approche de la réalité ethnoculturelle au Québec. Il fait voir l'importance qu'il faut attacher à l'intégration des minorités et des immigrants afin de renforcer la majorité francophone et d'assurer son avenir. Des mesures qui iraient à l'encontre de la diversité (comme celles qui sont actuellement proposées au titre d'une laïcité républicaine) tendraient à accroître le risque de marginalisation et de fragmentation, deux traits que l'on associe justement au multiculturalisme et qui motivent son rejet. L'idée centrale ici est que, la francophonie québécoise, se trouvant à l'heure actuelle dans une situation très difficile,

doit éviter de creuser en son sein des clivages durables ; elle doit plutôt s'employer à se faire des alliés dont elle a bien besoin parmi les immigrants et les minorités culturelles. Toute recherche d'un modèle général doit incorporer cette donnée fondamentale²².

Par ailleurs, toujours dans le cadre québécois, on ne peut faire abstraction de plus de deux siècles de lutte pour la survie dans un contexte marqué par le poids défavorable du nombre, par un rapport de pouvoir inégal et par diverses tentatives d'assimilation de la part d'une autorité coloniale. La mémoire qui en a résulté est naturellement porteuse d'insécurité. Elle véhicule aussi un rappel constant à la vigilance. Les plaidoyers qui se font entendre présentement en faveur de l'identité québécoise francophone (et parfois à l'encontre des supposés « excès » du pluralisme) en sont une manifestation. Ils ne peuvent pas être ignorés.

L'interculturalisme plaide donc en faveur de l'intégration, ce qui permet de mieux voir la nécessité des interactions et des rapprochements. Ramenée à l'essentiel, l'argumentation est simple : le meilleur moyen de contrer le malaise qu'on peut éprouver devant l'étranger n'est pas de le garder à distance, mais de s'en rapprocher de façon à détruire les stéréotypes et à faciliter son insertion dans la société hôte. En d'autres mots, l'exclusion n'est pas seulement répréhensible sur un plan moral ou légal, elle l'est également d'un point de vue sociologique.

Toutefois, l'interculturalisme n'est pas un carcan. Il laisse à certains groupements

.....

22. Que proposent au juste les opposants à l'interculturalisme sur cette question ? Comment, par exemple, entendent-ils résoudre l'antinomie que constitueraient le rejet du pluralisme (tel que défini ici) et l'impératif d'intégration ? Quelles mesures envisagent-ils pour faire en sorte que les immigrants et les membres des minorités culturelles deviennent des alliés, voire des porteurs de la francophonie québécoise ?

ethnoreligieux la faculté de se constituer en petites communautés qui, tout en respectant la loi, entretiennent des rapports plus distants avec la société. De plus, il laisse évidemment toute latitude aux personnes qui le désirent de se définir d'abord et avant tout comme citoyens québécois, reléguant ainsi à l'arrière-plan leur appartenance ou leur identification à leur groupe ou culture d'origine.

Sur un autre plan qui est souvent négligé, il va de soi que l'insertion économique et sociale doit aller de pair avec l'intégration culturelle. Elle en est même une condition première²³. Ainsi, c'est par l'accès aux grands réseaux sociaux que peuvent se faire les interactions et la diffusion culturelle (valeurs, normes, etc.). Pour cette raison et pour d'autres qui relèvent de la justice sociale la plus élémentaire, il faut déplorer que les débats actuels sur l'intégration des immigrants n'accordent pas à cette dimension l'attention qu'elle mériterait. Au Québec comme ailleurs, l'accès à l'emploi est la sphère la plus susceptible d'être affectée par les pratiques discriminatoires. Une négligence prolongée de ce côté peut entraîner à long terme d'importants coûts sociaux, comme on a pu le voir récemment dans divers pays d'Europe.

3.5. Des éléments de préséance *ad hoc* à la culture majoritaire

L'intégration culturelle est le lieu d'une cinquième caractéristique qui mérite d'être commentée plus longuement. Tout en recherchant une articulation équitable entre continuité et diversité, l'interculturalisme invite à reconnaître certains éléments de préséance

ad hoc (ou contextuelle) à la culture majoritaire. Je dis bien « *ad hoc* », car il est hors de question de formaliser ou d'ériger en règle générale de droit cette disposition, ce qui conduirait à créer deux classes de citoyens. En cela, l'interculturalisme se distingue de certains régimes républicains qui, directement ou non, sous prétexte d'universalisme, octroient une préséance systématique, *a priori*, à ce que j'appelle la culture majoritaire ou fondatrice. Pareille disposition, qui établit une hiérarchisation formelle, ouvre la porte à des abus de pouvoir. Cela dit, je crois qu'à la condition d'en circonscrire soigneusement la nature et l'étendue, le principe de la préséance *ad hoc* peut éviter les excès ethnistes tout en accordant des avantages ou des protections à la culture majoritaire.

Ce principe me paraît se justifier de diverses façons. La première découle de ce que j'appelle l'argument identitaire. Afin de préserver l'héritage culturel et symbolique qui sert de fondement à son identité et qui contribue à assurer sa continuité, le groupe majoritaire peut légitimement revendiquer des éléments de préséance contextuelle fondés sur son ancienneté ou son histoire. Cette revendication, telle que mentionnée déjà, est encore plus fondée lorsque la majorité culturelle est elle-même une minorité dans son environnement continental. Comme nous le verrons, il est toutefois difficile, dans l'abstrait, d'établir exactement la portée de ces éléments, celle-ci devant plutôt se préciser dans des situations concrètes qui relèvent toujours d'un débat démocratique et d'une négociation arbitrée par la *Charte des droits et libertés de la personne*. Il arrive cependant que, dans certaines conditions, des éléments de préséance puissent être érigés en droits ou en lois; mais l'argumentation doit alors faire valoir des motifs supérieurs (pensons à la loi 101 sur la langue française au Québec, qui était nécessaire à la survie de la culture francophone et dont les

23. Sur ce sujet qui mériterait de longs développements, voir Bouchard et Taylor (2008, chapitre 9). Voir aussi Weber (2009).

objectifs ainsi que les dispositions principales ont été reconnus comme légitimes par la Cour suprême du Canada).

Quoi qu'il en soit, on constate qu'à des degrés divers, ces éléments de préséance s'affirment concrètement dans toutes les sociétés, même les plus libérales (ou les plus « civiques »), en vertu de forces difficilement répressibles. C'est un deuxième argument, d'ordre historique ou coutumier. De nombreux intellectuels, libéraux et autres, ont en effet démontré ou reconnu que la neutralité culturelle des États-Nations (ou plus exactement des majorités qui les contrôlent), souhaitée ou proclamée en principe, n'existe pas dans la réalité, certains auteurs soutenant qu'elle est impossible. Cette marge de non-neutralité est alors admise comme une sorte de fatalité. Pour d'autres, elle s'avère utile et même nécessaire. Par exemple, elle permet de consolider l'identité nationale considérée à la fois comme source de solidarité et comme fondement de la participation responsable des citoyens et de la justice sociale²⁴.

Sont visées ici certaines initiatives ou politiques visant à préserver la culture dite nationale, dont on sait qu'elle est en grande partie celle de la majorité. Ces initiatives ont pour effet de favoriser la religion de la majorité, sa langue, l'une ou l'autre de ses institutions ou traditions, cela au nom de l'ancienneté ou de la continuité²⁵.

J'inclus à ce qui précède la possibilité pour une culture majoritaire d'affirmer une sensibilité particulière à une ou quelques valeurs universelles parmi toutes celles auxquelles elle souscrit par ailleurs : on pense à l'égalité homme-femme au Québec, à la liberté individuelle aux États-Unis, à l'égalité raciale là où sévit la ségrégation, à la solidarité familiale dans les sociétés méditerranéennes, à l'égalité sociale dans les pays scandinaves, etc. C'est précisément dans cet esprit que le rapport de la commission Bouchard-Taylor énonce que : « [d]ans le secteur des soins de santé comme dans tous les services publics, cette valeur [d'égalité homme-femme] disqualifie, en principe, toutes les demandes [d'accommodement] ayant pour effet d'accorder à la femme un statut inférieur à celui de l'homme » (2008, p. 20).

En fait, sans qu'il ne fasse jamais l'objet d'une mise en forme théorique ou normative, le principe des éléments de préséance *ad hoc* occupe une place importante dans le fonctionnement des sociétés démocratiques. Les régimes de laïcité en fournissent un exemple éloquent. Au-delà des grands principes, valeurs, normes et droits qui les fondent, les systèmes de laïcité intègrent ordinairement de nombreux éléments contextuels et historiques ainsi que des choix politiques et sociaux propres à chaque société. On peut soutenir que tout régime de laïcité est un agencement de quatre principes ou valeurs constitutives, à savoir la liberté de croyance ou de conscience de chaque personne (ce qui inclut les visions du monde), l'égalité morale des citoyens, la séparation ou l'autonomie réciproque de l'État et de l'Église, et la neutralité de l'État en matière de croyances, de religions ou de visions du monde (Bouchard et Taylor, 2008, chapitre 8). Mais à ces quatre composantes s'en ajoute une autre, à savoir les valeurs traditionnelles et les coutumes de la culture majoritaire. Peu formalisée, cette composante

24. Ce sujet mériterait évidemment de plus amples développements. Je dois cependant me limiter à renvoyer le lecteur à quelques références. Voir notamment Dieckhoff (2000, chapitre 3), Young (1990), Kymlicka (2000), Lecours et Nootens (2007), Yack (1999), Modood (1998), Miller (1995 et 2005), Van Parijs (2004) et Spencer (2008). Voir aussi la réflexion de Weinstock qui plaide pour un État « aussi culturellement neutre que possible » (2003, p. 365-380).

25. Rappelons que même le Canada, donné comme un modèle de nation démocratique et « civique », célèbre des symboles monarchiques et a inscrit en 1982 dans le préambule de sa Constitution une référence à la suprématie de Dieu.

est néanmoins assez puissante pour bénéficier parfois d'une préséance sur les autres, ce qui survient notamment quand elle est en confrontation avec la neutralité de l'État ou la liberté morale des personnes. Par exemple, c'est au nom des valeurs traditionnelles (et plus précisément du « patrimoine historique ») qu'en mai 2008, l'Assemblée nationale du Québec s'est prononcée unanimement en faveur du maintien d'un crucifix au-dessus du siège du président de l'Assemblée, et ce, en dépit de la règle de la neutralité religieuse de l'État et de la règle de séparation de la religion et de l'État²⁶.

D'une certaine façon, il y a peu de neuf dans ma proposition. Ce que j'ajoute, c'est une volonté de prendre acte de ces formes de préséance *ad hoc* et de les considérer de front pour arriver à en clarifier à la fois le statut, la portée et les limites plutôt que de les repousser en marge comme s'ils étaient accidentels ou accessoires. Ce deuxième argument table donc principalement sur le fait d'une pratique instituée, généralisée et inévitable, utile même, sinon nécessaire, dans les sociétés les plus démocratiques.

Dans une perspective générale, et c'est le troisième argument, cette pratique peut être considérée comme une sorte d'accommodement que les minorités reconnaissent aux majorités, mais

qui demeure soumise au débat. Nous sommes bien ici dans l'esprit de l'interculturalisme qui préconise une logique d'harmonisation au moyen d'ajustements mutuels, selon un principe de réciprocité. Sous ce rapport, une leçon importante se dégage de l'expérience québécoise récente. La principale critique formulée contre le Rapport de la commission Bouchard-Taylor est venue du côté de la majorité francophone. Dans l'esprit de plusieurs, le Rapport accordait beaucoup aux minorités et aux immigrants, mais très peu à la majorité ; on rappelait avec force qu'étant elle aussi une minorité, la francophonie québécoise a également besoin de protections, d'où la nécessité d'un équilibre. Or, les éléments de préséance *ad hoc* s'inscrivent précisément dans cet esprit.

Un quatrième argument, qui mériterait un examen approfondi, est de nature juridique. De tout temps, le droit reconnaît une valeur à l'antécédence. On pense au droit d'aînesse (primogéniture) et à toutes les formes d'avantages conférés en vertu de l'ancienneté. L'exemple le plus éloquent, à cet égard, demeure les droits ancestraux reconnus aux populations autochtones à titre de premiers occupants. Sur quels fondements et dans quelle mesure cette logique peut-elle être transposée dans le domaine des rapports interculturels comme fondement d'une préséance *ad hoc* en faveur des majorités fondatrices ? Il faut de toute évidence se garder ici de s'adonner à des extrapolations faciles et abusives (la situation de la francophonie québécoise n'est évidemment pas celle des cultures autochtones). Le fait mérite cependant notre attention, ne serait-ce que pour formuler les nuances qui s'imposent.

Un cinquième argument tient à la diversité des cultures et des identités à l'échelle planétaire, célébrée par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) comme

.....

26. Pour plusieurs (dont je suis), il s'agit là cependant d'une disposition abusive de l'argument historique : si l'État québécois est laïque, comme on se plaît à le dire, on s'attendrait à ce que ce caractère se reflète dans le lieu même qui en est l'enceinte. On peut toutefois citer bien d'autres exemples qui font avec raison l'unanimité : les funérailles nationales de chefs d'États laïques célébrées dans une église catholique, les symboles de fêtes chrétiennes (Noël notamment) sur les places ou dans les édifices publics, le choix très orienté des jours fériés, la croix sur le drapeau du Québec, la récitation de prières au début des assemblées de conseils municipaux, les croix érigées le long des routes rurales, etc. C'est dans le même esprit qu'en Italie une majorité de citoyens entendent maintenir les crucifix aux murs des écoles. Pour un exposé plus détaillé sur ce sujet, voir Bouchard (2010).

une source d'innovation et de créativité, au même titre que la biodiversité. On sait que cet organisme en a fait en novembre 2001 une grande priorité, son initiative recevant l'appui de 185 États²⁷. Mais, si l'on s'accorde sur la nécessité de préserver la pluralité culturelle à cette échelle, les groupes majoritaires au sein des États-Nations, en tant que soutiens principaux des cultures nationales, ne se voient-ils pas investis d'une légitimité, sinon d'une responsabilité spécifique dans la lutte contre les puissants courants d'uniformisation portés par la mondialisation ?

Le critère de la préséance contextuelle se justifie d'une sixième façon, cette fois du point de vue de la sociologie. Comme je l'ai indiqué plus haut, toute société a besoin d'un fondement symbolique (identité, mémoire, etc.) pour assurer son équilibre, sa reproduction et son développement, le droit à lui seul (ou les données dites civiques) ne suffisant pas à remplir cette fonction. En particulier dans un contexte de tensions, de changements ou de crises, seule l'existence de repères largement partagés, c'est-à-dire d'une culture ou d'une identité, rend possibles les éléments d'appartenance et de solidarité qui sont à la base de toute forme de mobilisation collective pour la poursuite du bien commun. Or, ce dernier réside au premier chef dans la lutte contre les inégalités, là précisément où l'idéal de l'individualisme libéral accuse peut-être sa plus grande faiblesse.

Toutes ces conditions nécessitent une continuité qui est assurée en très grande partie par la culture majoritaire et les valeurs forgées

dans son histoire²⁸. Par ailleurs, il ne s'agit pas uniquement de cohésion sociale. Pour qu'une société ait prise sur son présent et son avenir, elle doit se donner des orientations et des idéaux qui tiennent à la fois de l'héritage et du projet. Si le second volet est la responsabilité de l'ensemble des citoyens, le premier s'inscrit principalement dans le parcours de la majorité fondatrice.

Un dernier argument, d'ordre pragmatique celui-là, plaide en faveur de cette thèse. L'histoire ancienne et récente nous a appris à craindre les minorités lorsqu'elles sont terrorisées ou fanatisées de quelque façon. Mais, elle nous a aussi appris à craindre tout autant (et peut-être davantage) les majorités culturelles qui donnent dans des comportements agressifs lorsqu'elles se trouvent profondément humiliées, injustement traitées et victimisées. La sagesse invite à tenir compte de cette donnée. Le principe des éléments de préséance *ad hoc* est justement de nature à atténuer chez certaines majorités une angoisse qui peut aisément se transformer en hostilité, en particulier quand elle est exploitée par des acteurs sociaux ou politiques qui y trouvent un profit quelconque. Par contre, ce principe déplaira peut-être aux tenants d'un juridisme ou d'un libéralisme absolu. C'est le lieu de rappeler qu'à viser la société parfaite, on sème parfois les germes du contraire.

Pour conclure sur ce point, ce serait une erreur que de tenir *a priori* toute culture majoritaire pour menaçante ou malfaisante. Certaines ont un remarquable passé d'ouverture et de générosité envers les minorités ; d'autres, malgré des circonstances difficiles, ont su élaborer et maintenir une orientation libérale. Il arrive souvent aussi que les cultures dominantes soient le bon

27. Voir la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle (Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, 2002). L'article premier affirme que la diversité culturelle « constitue le patrimoine commun de l'humanité » (2002, p. 72).

28. Cette remarque devrait rassurer ceux et celles qui reprochent à l'interculturalisme de négliger le passé et même d'étouffer la mémoire de la majorité culturelle.

relais pour faire avancer la démocratie et les droits de la personne (Brown, 2007). Le Québec des années 1960 et 1970 en est un exemple éloquent : cette période a été marquée à la fois par un néonationalisme intense au sein de la majorité francophone et une avancée spectaculaire des valeurs libérales culminant dans l'adoption, en 1975, de la *Charte des droits et libertés de la personne*. L'Europe du XIX^e siècle montre aussi divers exemples de majorités nationales qui ont fait prévaloir les valeurs démocratiques et libérales.

Encore une fois, l'argumentation qui précède égratigne peut-être, aux yeux de certains, le principe de l'égalité formelle des droits entre individus, groupes et cultures. À sa défense, on dira qu'elle ne fait que refléter et s'accorder avec un état de fait universel, à savoir l'impossible neutralité culturelle des États-nations. De même, elle nous éloigne quelque peu de la vision idéale et très abstraite de la société comme étant formée d'un ensemble de citoyens parfaitement autonomes, rationnels et autoconstruits. Toutefois, elle nous rapproche de la réalité complexe, mouvante, omniprésente et imprévisible des dynamiques identitaires et des aléas de la vie politique. La thèse des éléments de présence contextuelle procède donc d'une vision plus sociologique et plus réaliste du libéralisme.

Ce serait une grave erreur que de sous-estimer le poids ou de nier la légitimité des identités collectives. Avec raison, on les dit souvent arbitrairement construites, parfois même inventées, mais cela ne les empêche pas d'être vécues comme profondément authentiques par une grande majorité d'individus qui y trouvent un sens et des repères fondamentaux. Du coup, elles acquièrent une substance qui les soustrait au procès de l'arbitraire ou de l'artificiel. Largement commandées par l'émotion, elles sont donc peu sympathiques aux esprits trop rationalistes. Et, pourtant, tout comme les

mythes (Bouchard, 2007)²⁹ dont elles se nourrissent, elles relèvent d'un mécanisme universel qui traverse l'histoire de toutes les sociétés et pèse fortement sur l'orientation de leur parcours. Imprévisibles et irrépessibles, elles peuvent s'investir dans les causes les plus nobles comme les plus viles ; la responsabilité en incombe aux acteurs sociaux qui exercent à cet égard une responsabilité éminente. En tout état de cause, elles remplissent des fonctions essentielles d'unification, de sécurisation, de stabilisation et de mobilisation.

Sous ce rapport, les démocraties ont peut-être une importante leçon à apprendre de ce qui s'est passé en Russie après la chute de l'URSS. En gros, dans ce contexte de transition, les élites libérales ont cherché à instaurer de nouvelles valeurs et à imprimer une nouvelle direction à leur société. Cependant, par négligence ou par souci de rationalisme, elles ont failli à remodeler en conséquence l'identitaire russe, en d'autres mots, à inscrire leurs idéaux dans une identité ou dans des mythes nationaux. À la faveur de diverses circonstances, ce sont les anciens mythes et les anciennes valeurs issus de la tradition russe, peu sensible à la démocratie et à la liberté, qui ont prévalu, contribuant à mettre en échec le programme libéral. Il en a résulté le régime que l'on connaît : une gouvernance rude qui fait bon marché des droits de la personne³⁰. En d'autres mots, la promotion du pluralisme intégrateur et de l'interculturalisme doit nécessairement prendre en compte la part d'émotion, de non-rationnel qui imprègne toute société,

29. J'utilise le mot dans un sens non normatif, qui est celui de la sociologie, pour désigner un type particulier de représentations collectives porteuses de valeurs, d'idéaux et de croyances, qui peuvent être vrais ou faux, bénéfiques ou néfastes à une collectivité, et qui s'imposent dans toutes les sociétés en vertu du caractère quasi sacré dont elles sont lestées.

30. Sur ce qui précède, voir Brudny (2013).

et plus précisément les puissants mythes³¹ qui soutiennent toutes les identités collectives et nationales. On tient peut-être ici un facteur important (parmi d'autres) dans l'explication du ressac observé récemment à travers le monde à l'égard du pluralisme.

Ce serait certes manquer de sagesse que de ne pas cultiver une méfiance à l'endroit des dynamiques identitaires qui fondent parfois les « tyrannies de la majorité », mais ce serait une erreur tout aussi grave que d'en ignorer les fonctions utiles ou de les condamner *a priori*. Tout cela plaide en faveur d'un effort de conjugaison ou d'intégration de l'identitaire et du pluralisme. Or, cette alliance est possible, comme l'a montré le Québec au cours des dernières décennies : il n'y a pas d'incompatibilité intrinsèque entre la continuité et le développement des cultures majoritaires (ou des cultures nationales) et le droit.

Dans le débat québécois sur les relations ethnoculturelles au cours des dernières années, divers interlocuteurs se sont employés à établir une telle polarisation dans le but de discréditer le pluralisme. Selon la vision qu'ils tentent d'accréditer, il y aurait d'un côté les défenseurs de la majorité et, de l'autre, les défenseurs des droits des minorités, insouciantes des problèmes que vit la majorité. Cette opposition néfaste n'est pas fondée et il faut la récuser. Dans l'esprit de l'interculturalisme, les deux impératifs ne sont pas concurrents, mais conjoints : il faut répéter que ce modèle n'opère pas que dans l'intérêt des minorités ou des immigrants, qu'il doit aussi prendre en compte l'intérêt de la majorité, dont le désir d'affirmation et de développement est parfaitement légitime.

Cela dit, on comprend que le critère de la préséance *ad hoc* doit être balisé. Dans le cas contraire, il risque tout simplement de mettre en échec la pratique des accommodements dont l'un des buts, tel qu'indiqué ci-dessus, est de protéger les minorités contre les débordements, souvent involontaires ou inconscients, de la majorité³². Il y a donc ici aussi des équilibres délicats à négocier avec prudence et modération. À cet égard, rappelons que d'importantes responsabilités incombent à tout groupe majoritaire, du fait qu'il contrôle largement les institutions de la société d'accueil. Il lui faut adhérer au principe général des droits égaux à tous les citoyens (anciens et nouveaux) et combattre toute forme de discrimination. Par le biais des institutions qu'il domine, il a aussi le devoir de faciliter aux nouveaux venus et aux groupes minoritaires l'intégration à la société. Sauf circonstances exceptionnelles, la préséance contextuelle doit donc s'exercer dans les limites des droits fondamentaux. Si elle devait aller au-delà, cette extension devrait être proportionnelle aux dimensions de la menace ou du péril encouru par la majorité culturelle, à défaut de quoi on verserait dans l'ethnisme.

Il est requis des groupes minoritaires de s'adapter à la société d'accueil, d'adhérer à ses valeurs fondamentales et de respecter ses institutions, mais en vertu de la double obligation qui vient d'être évoquée, le groupe majoritaire se doit parfois lui aussi d'amender certaines de ses façons de faire. C'est pourquoi il lui incombe de promouvoir d'une manière raisonnée les pratiques d'accommodement ou d'ajustement concerté : a) comme mécanisme d'harmonisation interculturelle qui prévient ou dénoue

.....
31. Encore une fois, j'utilise le mot « mythe » dans son acception sociologique, dépouillée de toute connotation normative. Voir *supra* note 27.

.....
32. Voici quelques exemples de débordements : un régime unique de congés fériés modelé sur la religion dominante, des manuels scolaires qui ignorent la réalité des minorités, un menu uniforme dans les cafétérias des institutions publiques, etc.

les tensions ; b) comme mesure d'assouplissement qui favorise l'intégration des immigrants et réduit les risques de fragmentation ; et c) comme outil de protection contre les formes de discrimination qui sont souvent le fait des majorités. Contrairement à une perception courante, ces ajustements ne sont pas des privilèges ; ce sont des dispositions à la fois utiles (en faveur de l'intégration) et nécessaires (pour le respect des droits, notamment l'égalité et la dignité). Il est bien entendu, par ailleurs, que leur usage doit être soumis à des balises strictes qui évitent de glisser dans le laisser-faire et de compromettre les valeurs essentielles d'une société³³.

Enfin, là aussi, la règle de réciprocité s'applique. Par exemple, le rapport de la commission Bouchard-Taylor établit clairement que « [l]es demandeurs qui font preuve d'intransigeance, refusent la négociation et vont à l'encontre de la règle de la réciprocité compromettent lourdement leur démarche » (2008, p. 21). Les tribunaux adoptent la même règle dans l'examen des demandes d'accommodement.

Comme on le devine, il est difficile de fixer précisément dans l'abstrait la limite du critère de préséance *ad hoc* et les modalités de son application. Mais n'en va-t-il pas ainsi avec plusieurs valeurs et droits fondamentaux, ce qui fonde précisément la nécessité de promouvoir une culture des interactions, de la négociation et du débat ? Dans ce contexte, et aux fins de la présente réflexion, il peut être utile de s'en remettre à des exemples. À titre illustratif, en voici quelques-uns relatifs aux contextes

québécois et canadien. Certains, comme on le verra, sont plutôt superficiels, d'autres rejoignent des enjeux essentiels, mais chacun illustre une facette de la préséance contextuelle.

Peuvent être, selon moi, considérés comme légitimes en vertu du critère de la préséance *ad hoc* :

1. l'institution du français comme langue publique commune ;
2. une place prédominante accordée à l'enseignement du passé francophone dans les cours d'histoire ; en d'autres mots : une mémoire nationale inclusive, mais qui octroie une prépondérance à la trame majoritaire ;
3. la place prioritaire qui est actuellement accordée à la présentation des religions chrétiennes dans le nouveau cours d'éthique et de culture religieuse ;
4. les sépultures nationales de chefs d'État dans une église catholique ;
5. le maintien de la croix sur le drapeau du Québec (qui a déjà fait l'objet de contestations³⁴) ;
6. l'installation de décorations de Noël sur les places ou dans les édifices publics ; et
7. la sonnerie quotidienne des cloches des églises catholiques à divers moments de la journée³⁵.

Par contre, je considère les cas suivants comme une extension excessive du principe de la préséance *ad hoc* :

1. le maintien du crucifix sur le mur de l'Assemblée nationale, dans les salles d'audience des tribunaux ou dans les établissements de santé ;

33. Voir le *Rapport de la commission Bouchard-Taylor* (2008, chapitre 8) pour des suggestions de balises précises visant à encadrer les pratiques d'ajustement. Il y a lieu de souligner toute l'importance d'une gestion équilibrée et rigoureuse de la pratique des accommodements. À cet égard, il faut déplorer que certaines décisions mal inspirées, au plus haut niveau, aient largement contribué à discréditer cette pratique aux yeux de nombreux Québécois.

34. Voir par exemple Macpherson (2001 et 2002).

35. On notera que tous ces exemples relèvent des éléments de préséance *ad hoc* ou contextuelle, lesquels incluent la protection du patrimoine historique ou identitaire de la majorité culturelle.

2. la récitation de prières aux réunions de conseils municipaux;
3. le financement de postes d'aumôniers ou d'animateurs de pastorale catholiques dans des hôpitaux publics, à même les deniers de l'État et à l'exclusion d'autres religions³⁶;
4. l'interdiction générale du port de signes religieux chez tous les employés des secteurs public et parapublic;
5. la référence à la suprématie de Dieu dans le préambule de la Charte canadienne des droits et libertés;
6. l'inclusion dans une charte d'articles ou de clauses établissant une hiérarchie formelle entre la majorité culturelle et les minorités; et
7. l'interdiction du port de la burqa dans les rues et places publiques (sauf pour motif de sécurité ou autres motifs graves).

3.6. Une culture commune

Un sixième attribut de l'interculturalisme, qui découle des précédents, est l'idée qu'au-delà et à partir de la diversité ethnoculturelle, les éléments d'une culture commune (ou d'une culture nationale) en viennent à prendre forme, donnant ainsi naissance à une appartenance et à une identité spécifiques qui s'ajoutent et se greffent de quelque façon aux appartenances et aux identités premières³⁷. C'est là une conséquence

logique et prévisible à la fois de l'objectif d'insertion et de la dynamique des interactions qui sont au cœur de l'interculturalisme. À la longue, autant la culture majoritaire que les cultures minoritaires s'en trouvent modifiées à divers degrés³⁸. Tel qu'indiqué précédemment, il est aussi inévitable que, dans ce jeu continu de transactions ou d'échanges informels dans le cadre quotidien, l'influence de la culture majoritaire sera proportionnelle à son poids démographique et sociologique, lui donnant ainsi un avantage *de facto* pour assurer sa continuité. Par contre, l'horizon d'une culture commune en formation, véritablement « panquébécoise », garantit aux minorités culturelles et aux nouveaux venus l'assurance d'une pleine citoyenneté et les prémunit contre l'exclusion. Cet horizon offre aussi aux membres des minorités culturelles une voie de sortie de ce qu'ils pourraient percevoir comme un enfermement dans des ghettos ethniques.

En d'autres mots, on pourrait dire que l'évolution de la culture québécoise est d'ores et déjà le fait de trois trames qui s'entremêlent d'une manière très fine et très complexe, en fonction de leur poids sociologique et de leur dynamisme : la culture de la majorité fondatrice, celle des immigrants et des minorités, et celle qui résulte des interactions et du mélange de l'une et de l'autre. Il serait certes bien difficile de démêler la part de chacune, mais à quoi cela servirait-il au juste ?

36. Cet exemple devient de plus en plus théorique, la loi prévoyant maintenant que les animateurs de pastorale, en tant que pourvoyeurs de soins spirituels, doivent servir toutes les confessions.

37. Cette conception est proche de ce que plusieurs, au Québec, appellent la culture publique commune. Elle semble toutefois s'en écarter dans la mesure où je ne vois guère d'objection à ce que la culture commune incorpore d'autres contenus que des éléments de droit, de procédures ou de citoyenneté proprement dite. Je pense par exemple à certaines pratiques coutumières, à des valeurs qui ne sont pas officiellement codifiées, à des

éléments de mémoire et d'appartenance et à ce qu'on pourrait appeler la culture de la quotidienneté (les spécificités du langage, les symboles courants diffusés par les médias, les clichés, les complicités de la communication, etc.).

38. L'idée que l'interaction avec les immigrants et les cultures minoritaires entraîne nécessairement des changements au sein de la culture majoritaire suscite parfois des réticences. C'est pourtant l'une des données les plus assurées des sciences sociales et historiques, tout comme de l'observation courante : les cultures changent principalement sous l'effet des contacts qu'elles entretiennent entre elles. Il serait aisé de montrer que l'histoire du Québec en est un exemple éloquent.

3.7. Une quête d'équilibres et de médiations

Fondamentalement, l'interculturalisme est une recherche d'équilibre et de médiations entre des principes, des valeurs et des attentes souvent concurrentes. En ce sens, il est une tentative permanente visant à articuler majorité et minorités, continuité et diversité, identité et droits, rappels du passé et visions d'avenir. Il invite, à tous les paliers de la vie collective, à inventer de nouvelles façons de coexister au sein et au-delà des différences.

Enfin, notons que la dichotomie majorité/minorités n'est pas immuable. Par le fait de la dynamique prolongée des interactions, il n'est pas exclu qu'elle se dissolve un jour. On imagine alors deux possibilités : soit que ses deux grandes composantes en viennent à se fondre complètement, soit que l'une d'entre elles disparaisse. Dans un scénario comme dans l'autre, on sortirait à la fois du modèle interculturel et du paradigme de la dualité. Dans le cas du Québec, cependant, cette éventualité reste plutôt théorique. Il faudrait en effet que l'immigration, qui tend à renouveler la dualité, diminue substantiellement et que les minorités culturelles (ou la majorité elle-même) renoncent à se perpétuer. C'est là une conséquence et en même temps un paradoxe de l'orientation pluraliste au sein du paradigme de la dualité : dans la mesure où cette orientation préconise le respect de la diversité, elle tend à atténuer le rapport Eux/Nous et à désamorcer la tension qui le nourrit, mais en même temps, elle contribue aussi, au moins indirectement, à perpétuer la dualité.

Quoi qu'il en soit, ces scénarios demeurent imprévisibles et quelque peu arbitraires pour une autre raison. En définitive, et tel qu'indiqué ci-dessus, les paradigmes et les modèles sont aussi une affaire de choix. Il n'y a donc

pas de correspondance assurée entre la façon dont évolue la réalité ethnoculturelle d'une nation et la forme ou les voies qu'emprunte le discours public.

Les paragraphes qui précèdent soulèvent la question des valeurs communes qui font déjà l'objet d'un très large consensus (ou sont en voie d'y parvenir) et de leur nécessaire protection au plan juridique. À cet égard, on sait qu'au cours des dernières années, certains jugements de la Cour suprême du Canada ont soulevé de vives protestations au Québec. Une clarification s'impose à ce sujet. Si on en venait au point où, par ses jugements, la Cour suprême, d'une façon répétée et systématique, contredisait et mettait en péril les valeurs fondamentales et consensuelles du Québec, comme l'égalité homme-femme, la langue française ou la séparation institutionnelle de l'État et de l'Église, le Québec serait alors pleinement justifié de résister à ces jugements, soit en recourant à la clause dérogatoire de la Constitution canadienne (soit l'article 33 de la *Charte canadienne des droits et libertés*), soit par d'autres moyens juridiques et politiques.

POINTS CLÉS

- > L'interculturalisme prend forme principalement dans le paradigme de la dualité caractérisé par le rapport majorité/minorités et la tension qui lui est associée.
- > L'interculturalisme privilégie la voie des négociations et des ajustements mutuels entre majorité et minorités culturelles, mais dans le strict respect des valeurs fondamentales de la société d'accueil, comme l'égalité homme-femme et la séparation des Églises et de l'État au Québec, tout en tenant compte également des valeurs dites communes faisant partie d'une culture publique partagée.

- > Il revient à chaque citoyen placé en situation d'interculturalité de contribuer aux ajustements et aux accommodements mutuels ; ces efforts doivent être prolongés et amplifiés avec le soutien de l'État.
- > Pour contrer les risques de fragmentation associés au multiculturalisme, l'interculturalisme vise une forte intégration des diverses traditions culturelles en présence.
- > L'interculturalisme invite à reconnaître certains éléments de préséance contextuelle à la culture majoritaire qui s'affirment concrètement dans toutes les sociétés, même les plus libérales.
- > Il n'y a pas d'incompatibilité intrinsèque entre la continuité et le développement des cultures majoritaires et les droits de la personne.

4. L'INTERCULTURALISME ET LE MULTICULTURALISME

J'ouvre une parenthèse pour situer l'interculturalisme québécois par rapport au multiculturalisme canadien. Je rappelle d'abord que, pour des raisons politiques, tous les gouvernements québécois (fédéralistes ou non) ont rejeté le multiculturalisme depuis son adoption par le gouvernement fédéral en 1971. Depuis le milieu du XIX^e siècle, les francophones québécois ont lutté pour faire prévaloir une définition d'un Canada formé de deux nations (anglophone et francophone). Cette vision du pays a toutefois été condamnée par l'introduction du multiculturalisme qui faisait désormais des francophones québécois un simple groupe ethnique parmi plusieurs autres à l'échelle canadienne. En ce sens, le multiculturalisme a affaibli le Québec et, pour cette raison, il fait l'objet d'une vive opposition au sein de la population francophone.

Sur un plan plus sociologique ou théorique, les chercheurs sont souvent interpellés pour expliquer la différence entre ces deux modèles. Pour diverses raisons, cette question ne s'accommode pas de réponse simple. L'une d'entre elles tient au fait que le multiculturalisme canadien a beaucoup évolué depuis son introduction en 1971. C'est une donnée importante dont on ne tient pas toujours assez compte. Dans les années 1970, par exemple, la préservation et même la promotion de la diversité des langues et des cultures étaient un élément central du modèle canadien. À partir des années 1980, la dimension sociale (lutte contre les inégalités et l'exclusion) s'est imposée, en même temps que la dimension juridique exprimée notamment dans la lutte contre la discrimination. Avec la décennie 1990 et au cours des années 2000 est apparue une préoccupation croissante pour la cohésion sociale, pour l'intégration et les valeurs communes, pour la formation (ou la consolidation) d'une appartenance et d'une identité canadiennes. Plus récemment encore, le modèle a fait plus de place aux notions d'interactions, d'échanges interculturels, de valeurs canadiennes et de participation³⁹.

On constate donc avec intérêt que, ce faisant, le multiculturalisme canadien s'est rapproché peu à peu de l'interculturalisme québécois et c'est là l'origine d'une confusion persistante au Québec. En effet, un certain nombre d'intervenants dans les débats publics affirment la similitude des deux modèles, mais pour des raisons opposées. Les uns, au nom du nationalisme québécois, veulent disqualifier l'interculturalisme en l'assimilant au multiculturalisme canadien et en lui prêtant les travers généralement

39. Si on ajoute à cela les critiques de plus en plus vives qui se font entendre chez les Canadiens anglais contre le multiculturalisme, on en vient à se demander si le Canada n'est pas en train de remettre en question son paradigme de la diversité.

imputés à ce dernier modèle (fragmentation, relativisme, etc.), alors qu'en vérité, c'est contre le pluralisme qu'ils en ont. Les autres, ordinairement dans une perspective canadienne ou fédéraliste, nient les différences importantes qui persistent entre les deux modèles en soutenant que l'interculturalisme n'est qu'une variante du multiculturalisme canadien.

Il me semble toutefois que les deux modèles demeurent bien différents, et ce, pour les raisons suivantes :

1. L'élément le plus déterminant et le plus évident est que l'interculturalisme prend pour objet la nation québécoise, dont l'existence a été officiellement reconnue par le gouvernement fédéral lui-même (en vertu d'une motion adoptée par la Chambre des communes le 27 novembre 2006 [Canada, 2006]).
2. Les deux modèles s'inscrivent dans des paradigmes opposés. Le gouvernement fédéral adhère toujours à l'idée qu'il n'y a pas de culture majoritaire au Canada, que c'est la diversité qui caractérise fondamentalement ce pays et que cette notion doit commander toute la réflexion sur la réalité ethnoculturelle⁴⁰. Le Québec, quant à lui, continue d'adhérer au paradigme de la dualité en mettant l'accent sur l'articulation majorité/minorités. Ce choix s'accorde avec le statut minoritaire de cette francophonie sur le continent nord-américain et les inquiétudes qui l'accompagnent inévitablement.

.....

40. Je n'entrerai pas ici dans la critique de ce postulat, me limitant à noter que, dans diverses régions du Canada, la population anglophone conserve le sentiment qu'il existe une véritable culture *canadian* héritée du passé et que cette culture ne trouve pas l'espace lui permettant de s'exprimer suffisamment dans le cadre du multiculturalisme. Selon plusieurs, elle serait menacée par la diversification apportée par l'immigration.

Le facteur déterminant, sur ce point est qu'il y a bel et bien au sein de la nation québécoise une culture majoritaire dont la fragilité est un attribut permanent. Il en découle une conception spécifique de la nation, de l'identité et de l'appartenance nationales. La notion de minorités, notamment, y acquiert un relief particulier.

3. Parce qu'ils constituent eux-mêmes une minorité, les francophones québécois craignent instinctivement les formes de fragmentation socioculturelle, de marginalisation ou de ghettoïsation, d'où l'accent particulier que met l'interculturalisme sur l'intégration, à savoir les interactions, le rapprochement entre cultures, le développement d'un sentiment d'appartenance et l'émergence d'une culture commune. Traditionnellement, le multiculturalisme ne cultive pas au même degré une telle préoccupation ; il met donc davantage l'accent sur la valorisation et la promotion des groupes « ethniques ».
4. Dans le prolongement de ce qui précède, on voit qu'une forte dimension collective (unité, interaction, intégration et culture commune) imprègne l'interculturalisme, ce qui l'éloigne de l'individualisme libéral qui est au fondement du multiculturalisme⁴¹.
5. Un autre caractère distinctif vient du fait que le multiculturalisme canadien a peu à dire au chapitre de la protection de la langue. C'est qu'inévitablement, pour des raisons de survie, les immigrants au Canada anglais voudront toujours, tôt ou tard, apprendre la langue du continent. Il en va bien différemment avec

.....

41. En ce sens, peut-on voir là une influence française ou républicaine dans l'interculturalisme ? Ou est-ce simplement le fait d'une continuité fortement enracinée dans le passé d'une minorité dominée ayant appris à se regrouper pour mieux survivre et se développer ?

le français au Québec, toujours en lutte et à la recherche de protections. Cette inquiétude prend évidemment sa source dans une motivation culturelle, mais aussi dans le fait que la langue est un facteur important d'insertion sociale et de cohésion collective. En regard, le multiculturalisme ne prend pas en compte cette inquiétude entourant l'existence d'une langue commune, l'anglais n'y étant aucunement menacé.

6. D'une façon plus générale, tout ce qui est octroyé aux immigrants ou aux minorités en matière de droits et d'accommodements dans les nations d'Occident s'accompagne d'une préoccupation pour les valeurs et même pour l'avenir de la culture majoritaire. On comprendra que ce genre d'antinomie est ressenti encore plus vivement dans les petites nations inquiètes de leur survie, où le respect de la diversité prend une tout autre dimension. En d'autres mots, les enjeux découlant de la pratique du pluralisme y sont d'une portée et y suscitent une tension que ne connaissent pas les nations plus puissantes, fermement établies et se définissant en référence à la diversité. C'est une contrainte qui imprègne inévitablement l'esprit de l'interculturalisme.
7. Un autre élément de différenciation tient à la mémoire collective. À cause des combats que les francophones d'ici ont dû mener au cours de leur histoire, une mémoire intense de la petite nation combattante s'est naturellement constituée. Pour de nombreux francophones, cette mémoire est porteuse d'un message fort qui crée le sentiment d'une fidélité, sinon d'un devoir pour les générations présentes et futures. La référence à ce passé est au cœur de l'imaginaire francophone, ce qui fait naître une autre source de tension : dans un contexte marqué par la présence croissante des immigrants

et des minorités, comment enseigner cette mémoire de la majorité sans la diluer de son contenu symbolique, tout en faisant droit à la mémoire des minorités⁴² ? On voit que ce genre d'interrogation n'a pas la même résonance dans une perspective multiculturaliste où la problématique de la culture majoritaire est tout simplement absente.

8. Les éléments de spécificité qui viennent d'être signalés se traduisent concrètement de diverses façons, notamment dans les modes d'application du principe de la reconnaissance et dans la gestion des accommodements. Dans ce dernier cas, par exemple, on s'attend à ce que l'examen des demandes d'accommodement au Québec accorde un poids important au critère de l'intégration ; une demande aura donc plus de chance d'être agréée si elle va dans ce sens. Ainsi, permettre le port du hidjab en classe encourage les élèves musulmanes à continuer à fréquenter l'école publique et à s'ouvrir plus aisément aux valeurs de la société québécoise. Il en va de même avec l'autorisation de menus distincts dans les cafétérias d'établissements scolaires, une politique flexible pour certaines activités pédagogiques qui ne porte pas atteinte à la *Loi sur l'instruction publique*, etc.
9. Dans l'ensemble, l'interculturalisme, comme on le voit, se montre très sensible aux problèmes et aux besoins de la culture majoritaire, ce que le multiculturalisme ne peut faire, encore une fois parce qu'il ne reconnaît pas l'existence d'une telle culture.

Ces remarques font ressortir une vision contrastée des deux modèles. Néanmoins,

.....

42. Je parle bien de tension et non d'impasse. On aurait tort en effet de croire que cette question, aussi difficile qu'elle soit, se dérobe à toute solution. Voir par exemple une proposition que j'ai élaborée en ce sens, dans Bouchard (1999, p. 81-137, et 2003, p. A9).

si l'on compare les politiques effectivement mises en œuvre depuis quelques décennies par les gouvernements canadien et québécois en matière de relations interethniques, on observe de nombreuses similitudes (McAndrew, 1995; Juteau, McAndrew et Pietrantonio, 1998). Comment expliquer ce paradoxe? Hormis l'évolution déjà signalée du multiculturalisme en direction de l'interculturalisme, je crois que ces ressemblances sont dues en partie au fait que les deux modèles partagent l'orientation pluraliste. Bien plus encore, elles découlent du fait que les gouvernements québécois n'ont pas suffisamment aligné leurs politiques sur le modèle interculturel, un écart s'étant creusé entre l'orientation officiellement professée et les programmes mis en œuvre. Un effort beaucoup plus important devra être fait sur ce point. Il presse en effet de concevoir des projets et des politiques qui donnent vraiment corps à l'esprit et aux finalités de l'interculturalisme. Il importe aussi de mobiliser à cette fin toute la société québécoise : non seulement l'État, mais aussi les institutions parapubliques et privées, le milieu des affaires, les centrales syndicales, les médias, les individus et les groupes de pression.

À titre d'exemple parmi bien d'autres mesures que l'État pourrait mettre en œuvre, pourquoi ne pas donner à l'interculturalisme une reconnaissance officielle équivalente à celle dont le multiculturalisme a bénéficié au Canada? En vertu de l'article 27 de la Charte canadienne, le multiculturalisme jouit du statut de clause interprétative. Pourquoi ne pas en faire autant avec l'interculturalisme dans la Charte québécoise⁴³?

POINTS CLÉS

- > Du rapprochement graduel du multiculturalisme canadien avec l'interculturalisme québécois, deux modèles pluralistes, provient leur confusion persistante au Québec.
- > Le multiculturalisme s'inscrit dans le paradigme de la préservation et de la promotion de la diversité et nie l'existence d'une culture majoritaire au Canada.
- > Parce que les francophones québécois constituent eux-mêmes une minorité qui cherche à se perpétuer, l'interculturalisme met l'accent sur l'intégration.
- > Une forte dimension collective imprègne l'interculturalisme, ce qui l'éloigne de l'individualisme libéral qui est au fondement du multiculturalisme.
- > L'interculturalisme cherche à préserver le français en tant que langue publique commune; par contre, le multiculturalisme a peu à dire au chapitre de la protection de la langue.
- > Dans les petites nations inquiètes de leur survie, les enjeux découlant de la pratique du pluralisme y sont d'une portée et y suscitent une tension que ne connaissent pas les nations plus puissantes, fermement établies et se définissant en référence à la diversité.

CONCLUSION : UN AVENIR POUR L'INTERCULTURALISME ET POUR LA FRANCOPHONIE QUÉBÉCOISE

En conclusion, ajoutons que, comme toutes les démocraties du monde actuellement interpellées sinon ébranlées dans leurs fondements culturels, le Québec est confronté à un dilemme qu'il ne pourra surmonter qu'au prix de débats,

43. Cette proposition a récemment obtenu l'appui d'un juriste de l'Université Laval de Québec (Lampron, 2010).

de négociations et de formules novatrices dans les modalités d'intégration. C'est le cœur même du modèle ici proposé : la recherche de solutions négociées et d'équilibres à établir entre des principes ou normes concurrentes, grâce aux initiatives concertées de nombreux acteurs de la majorité et des minorités.

On aura compris que l'interculturalisme préconise une dynamique complexe faite d'interactions, de continuité et de changements, constamment négociée et renégociée à tous les échelons de la société, dans le respect des valeurs fondamentales et dans un esprit qui pourrait se résumer dans une maxime : fermeté sur les principes, souplesse dans les modalités d'application. Ça me semble être la recette la plus propre à favoriser l'intégration. Dans le cadre québécois, je soutiens donc qu'il faut écarter les solutions radicales, celles qui, par exemple, conduisent à bannir totalement le port de signes religieux dans les institutions publiques. Il me semble que les modèles de type républicain, à la française ou à la turque, ne s'accordent pas avec le contexte québécois⁴⁴ et ne conviennent pas aux finalités et à la philosophie de l'interculturalisme. La prohibition intégrale, qui entraîne la violation d'un droit fondamental, ne paraît justifiée, du moins à l'heure actuelle, par aucun des argumentaires présentés en sa faveur, soit parce que le principe en est erroné, soit parce qu'ils reposent sur des suppositions ou hypothèses non attestées empiriquement : accroc à la séparation institutionnelle de l'État et de l'Église⁴⁵, complot

islamiste ou intégriste, menace terroriste imminente, partialité des agents de l'État dans l'exercice de leurs fonctions, symboles d'oppression de la femme (ce qui se vérifie certes dans plusieurs cas, mais la généralisation ne peut pourtant être fondée⁴⁶), etc.

Dans l'esprit de l'interculturalisme, il faut plutôt s'appliquer à reconnaître la diversité des situations pour y apporter une diversité de solutions à l'intérieur d'un cadre normatif clair. On est ainsi amené à constater que, dans certains cas, on doit recourir à l'interdiction, par exemple dans le cas des agents qui incarnent au premier chef la neutralité de l'État et son autonomie par rapport à la religion, dans le cas des agents dotés d'un pouvoir de coercition et dans le cas de la burqa ou du niqab qui doivent être bannis dans les emplois de l'État et même dans l'espace public s'il est démontré qu'ils posent un problème de sécurité, etc.⁴⁷

L'interculturalisme repose sur un pari qui est celui de la démocratie, à savoir la capacité de réaliser des consensus sur des formules de coexistence pacifique qui préservent les valeurs fondamentales et ménagent un avenir pour tous les citoyens, indépendamment de leurs origines et de leurs allégeances. Cette option n'est certes pas la plus facile. En ce qui concerne la culture majoritaire, le plus simple consisterait à vouloir protéger la vieille identité francophone au point de l'isoler, de la figer et donc de l'appauvrir, ce qui serait une autre façon de la mettre en péril. Le

44. État faible, société décentralisée, tradition libérale, reconnaissance ancienne et bien ancrée des cultures minoritaires, forte influence nord-américaine dans les institutions et dans la culture publiques, etc.

45. Il est à noter que le port de signes religieux par des agents de l'État ne remet aucunement en question le partage des pouvoirs entre les Églises et l'État et ne saurait être assimilé aux grandes controverses des années 1960.

46. Les auditions (publiques et privées) de la Commission que Charles Taylor et moi-même avons coprésidée en 2007-2008 l'ont clairement démontré. Même là où il y a oppression, est-on assuré que l'interdiction est la mesure la plus efficace pour aider ces femmes ?

47. J'ai tenté ailleurs de résumer ma conception d'un régime de laïcité à la lumière de l'interculturalisme (Bouchard, 2011b), ce que, à la suite de Jean Baubérot (2008), on pourrait appeler une laïcité interculturelle. Toutefois, j'admetts sans peine que le modèle interculturel peut accueillir bien d'autres conceptions.

parti le plus prometteur, mais aussi le plus difficile, c'est celui qui offre un horizon élargi à cette identité et aux valeurs qui la nourrissent en les partageant avec les immigrants et avec les groupes minoritaires. Ce dernier parti, contrairement à ce qu'on en dit parfois, c'est celui non pas de l'effacement ou du renoncement de soi, mais d'une véritable affirmation. C'est celui de l'agrandissement et de l'enrichissement de l'héritage. Il comporte aussi le précieux avantage de proposer un avenir mobilisateur pour tous les citoyens du Québec.

Enfin, il faut le redire, il s'accorde pleinement avec les nouveaux paramètres de la francophonie québécoise, définitivement engagée dans le freinage démographique, dans la diversification issue de l'immigration et dans la mondialisation. Minoritaire, cette francophonie n'a pas les moyens de s'affaiblir en creusant des clivages durables au sein de la nation. Elle a besoin de toutes ses forces; son avenir passe par une intégration respectueuse de la diversité.

Pour ce qui est du Québec, l'essentiel est de s'en remettre à une formule qui préserve les acquis de cette nation, dans toute leur richesse, tout en étendant la sphère dans laquelle ils peuvent se déployer ou se redéployer. Jusqu'à preuve du contraire, l'interculturalisme s'annonce comme le modèle le plus apte à conjurer efficacement ces impératifs. Je crois avoir montré, en particulier, que de diverses façons, il peut assurer un avenir aussi bien à la majorité qu'aux minorités. On a donc tort de prétendre que l'interculturalisme (ou le pluralisme intégrateur) force la culture majoritaire à « renoncer » à elle-même (c'est-à-dire à sa mémoire, à son identité et à ses aspirations) et la prive des moyens de s'affirmer⁴⁸.

Cette brève présentation du modèle a fait une large place aux spécificités québécoises et, plus particulièrement, au double statut à la fois minoritaire et majoritaire de cette francophonie. Elle a aussi mis en relief les capacités de transposition et d'expansion de l'interculturalisme à toutes les nations, occidentales et autres, qui ont choisi d'inscrire dans le paradigme de la dualité leur réflexion sur la diversité et l'intégration. On en verra une preuve dans les résultats d'une large consultation effectuée en 2006-2007 par le Conseil de l'Europe (2008) auprès de ses quarante-sept États membres (à la suite du Sommet de Varsovie en 2005). Ces derniers étaient interrogés sur le meilleur modèle à promouvoir en matière de relations interethniques. Tous ces pays en sont arrivés à un consensus en trois points: a) le rejet du multiculturalisme, associé à la fragmentation et perçu comme nuisible à la cohésion sociale; b) le rejet de l'assimilation, à cause de la violation des droits individuels auquel il conduit; et c) le choix de l'interculturalisme comme voie médiane, comme modèle d'équilibre et d'équité. La consultation faisait également ressortir que ce modèle retenait ce qu'il y a de meilleur dans le multiculturalisme (la sensibilité à la diversité) et dans le républicanisme (la sensibilité à l'universalité des droits) (Battaini-Dragoni, 2009, p. 144).

L'interculturalisme ouvre donc un horizon très large de réflexion et d'action, en même temps qu'il offre au Québec l'occasion d'apporter une contribution significative à l'un des problèmes les plus fondamentaux de notre temps.

.....
48. Il serait aisé de démontrer que les véritables obstacles à l'affirmation et au développement du Québec francophone sont principalement de nature politique et que, tout comme pour la question nationale, c'est surtout dans cette sphère qu'il faut s'y attaquer.

QUESTIONS

1. Qu'est-ce qui différencie le multiculturalisme et l'interculturalisme ? Qu'ont-ils en commun ?
2. Peut-on dire que le modèle canadien est libéral alors que le modèle québécois est communautarien ? Pourquoi ?
3. Les concepts de multiculturalisme et de pluralisme sont-ils des synonymes ? Pourquoi ?
4. Qu'est-ce que le principe de reconnaissance ? Les modèles québécois et canadien de gestion de la diversité appliquent-ils ce principe ?
5. Quelle est la différence entre assimilation et intégration ? Pourquoi le Canada et le Québec se sont-ils éloignés peu à peu des modèles assimilationnistes passés ?
6. Qu'est-ce qu'un accommodement raisonnable ?
7. Quels sont les paradigmes des modèles d'intégration québécois et canadien ?
8. Qu'est-ce qu'une culture fondatrice ? Est-ce synonyme d'une culture majoritaire ?
9. Quel est le paradigme dominant en Occident en matière de gestion de la diversité ? Comment l'expliquez-vous ?
10. Comment un groupe majoritaire peut-il maintenir sa cohésion tout en permettant l'expression des traits culturels différents de ses minorités ethnoculturelles ?
11. Est-ce que la majorité peut légitimement imposer à l'ensemble des minorités des mesures qui portent atteinte aux libertés individuelles des membres de celles-ci ?
12. Pourquoi les questions de diversité sont-elles plus sensibles pour les petites nations comme le Québec ?

LECTURES SUGGÉRÉES

- Bouchard, G. et C. Taylor (2008). *Fonder l'avenir : le temps de la conciliation. Rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Gagnon, A.-G. et R. Iacovino (2003). « Le projet interculturel québécois et l'élargissement des frontières de la citoyenneté », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, coll. « Débats », p. 413-436.

- Labelle, M. (2000). « La politique de la citoyenneté et de l'interculturalisme au Québec : défis et enjeux », dans H. Greven-Borde et J. Tournon (dir.), *Les identités en débat : intégration ou multiculturalisme ?*, Paris, L'Harmattan, p. 269-293.
- McAndrew, M. (1995). « Multiculturalisme canadien et interculturalisme québécois : mythes et réalités », dans M. McAndrew, R. Toussaint et O. Galatanu (dir.), *Pluralisme et éducation politiques et pratiques au Canada, en Europe et dans les pays du Sud : l'apport de l'éducation comparée*, Montréal, Université de Montréal, Faculté des sciences de l'éducation, p. 33-52.
- Rocher, F., M. Labelle, A.-M. Field et J.-C. Icart (2007). *Le concept d'interculturalisme en contexte québécois : généalogie d'un néologisme*, Montréal, Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, <<http://www.accommodements-quebec.ca/documentation/rapports/rapport-3-rocher-francois.pdf>>.
- Taylor, C. (1992). *Multiculturalism and «The Politics of Recognition»*, Princeton, Princeton University Press.
-

GLOSSAIRE

ACCOMMODEMENTS RAISONNABLES (OU AJUSTEMENTS CONCERTÉS) : Privilèges visant à ce que tous les citoyens bénéficient des mêmes droits, quelle que soit leur appartenance culturelle. Ce sont des ajustements apportés à l'application de certaines normes ou règles, à l'intention de certains individus ou groupes (immigrants ou non) possédant tel ou tel caractère distinctif qui les place en marge de la culture majoritaire. Ces ajustements visent à favoriser leur intégration et à les soustraire à des risques de discrimination découlant précisément de ce caractère distinctif. Ce ne sont pas des privilèges conçus uniquement pour les immigrants et ils ne doivent pas donner lieu à des valeurs, croyances ou pratiques contraires aux normes fondamentales de la société.

ASSIMILATIONNISME : Approche basée sur un rapport unilatéral où le groupe majoritaire impose sa culture dominante à toutes minorités appelées à mettre de côté leurs cultures

particularistes. Au contraire, l'intégration suppose un rapport dialogique entre majorité et minorités culturelles où des concessions mutuelles sont attendues. Conséquemment, ce modèle exclut de l'espace public toutes manifestations des cultures minoritaires. Le paradigme unitaire est privilégié face à une perspective pluraliste soucieuse de préserver la diversité.

CONSOCIATIONNISME : Type d'accommodement politique entre élites communautaires dans les sociétés culturellement divisées, qui vise à partager le pouvoir, selon des mécanismes institutionnels complexes, en dehors du seul principe majoritaire. Concept développé par le politologue Arend Lijphart pour étudier notamment le fonctionnement du système politique des Pays-Bas. Selon le sociologue Garth Stevenson, au Québec avant la loi 22 (1974) les questions linguistiques relevaient d'un tel mécanisme d'accommodement entre la minorité possédante anglo-saxonne et la majorité francophone.

CULTURE FONDATRICE : Toute culture résultant de l'histoire d'une collectivité qui a occupé un espace depuis longtemps ; qui a constitué un territoire ou un habitat dans lequel elle se reconnaît ; qui a élaboré une identité et un imaginaire exprimés dans une langue, des traditions et des institutions ; qui a développé une solidarité et une appartenance ; et qui nourrit un sentiment de continuité mis en forme dans une mémoire. Dans une société donnée, des minorités établies depuis longtemps peuvent donc également détenir le statut de culture fondatrice. Le qualificatif « fondatrice » réfère moins à un peuplement ou à un acte initial qu'à un processus étalé dans le temps.

CULTURE MAJORITAIRE : Culture fondatrice ayant, comme il arrive toujours, incorporé au fil du temps d'importants apports qui se sont fondus au filon initial en le transformant. Sous l'effet des migrations et des relations interculturelles, la réalité que recouvre cette notion est donc fondamentalement mouvante et dynamique, même si le discours dominant tend à gommer ce caractère. Au Québec, elle recouvre dans son acception la plus étroite le segment le plus militant parmi les francophones dits de « souche » et, dans son acception la plus large, l'ensemble des francophones de naissance.

CULTURE MINORITAIRE : Foyer culturel ou vie communautaire spécifique qui se déploie en coexistence avec la culture majoritaire et dont les frontières sont souvent très floues.

ÉTAT PLURINATIONAL OU MULTINATIONAL : État au sein duquel cohabitent au minimum deux nations ou plus. Généralement, mais pas toujours, on trouve dans ces États des systèmes politiques (consociationnel,

fédéraliste ou quasi fédéraliste) soucieux de préserver et d'accommoder cette diversité dans le but de préserver la stabilité sociale et politique.

INTÉGRATION : Ensemble des mécanismes et processus d'articulation (ou d'insertion) grâce auxquels se constitue le lien social, cimenté par des fondements symboliques et fonctionnels. Ces mécanismes et processus engagent tous les citoyens (anciens et nouveaux), et opèrent à diverses échelles (individuelle, communautaire, institutionnelle et étatique) selon plusieurs dimensions (économique, sociale, culturelle, etc.). Le concept d'intégration est dépourvu de toute connotation assimilatrice. Il favorise les interactions, le rapprochement entre cultures, le développement d'un sentiment d'appartenance et l'émergence d'une culture commune.

INTERCULTURALISME : Modèle d'intégration et de gestion de la diversité ethnoculturelle qui se met peu à peu en place au Québec depuis les années 1960 ; formule de coexistence en contexte de diversité. Le type de pluralisme préconisé par l'interculturalisme peut être qualifié d'intégrateur en ce qu'il prend en compte le contexte et l'avenir de la culture majoritaire ; l'interculturalisme, en tant que modèle pluraliste, se soucie autant des intérêts de la majorité culturelle, dont le désir de se perpétuer et de s'affirmer est parfaitement légitime, que des intérêts des minorités et des immigrants, qui ont légitimement le droit de maintenir leurs pratiques culturelles conformes aux normes minimales de la société d'accueil. De ce point de vue, il est essentiellement une recherche de conciliation ; l'interculturalisme prend forme principalement dans le paradigme de la dualité ; il étend à l'ensemble des citoyens la

responsabilité des relations interculturelles dans la vie quotidienne ; contrairement au modèle multiculturaliste, il se base sur l'existence d'une nation québécoise et sur son droit de se perpétuer. Il met donc l'accent sur l'intégration et est doté d'une forte dimension collective (unité, interaction, intégration et culture commune).

MELTING POT : Expression servant à désigner un des modèles d'intégration aux États-Unis. Ce modèle assimilationniste basé sur le paradigme unitaire, donc qui nie la diversité, invite tout immigrant à se fondre dans le creuset d'une culture américaine réputée homogène.

MÉTISSAGE : Influences réciproques et interpénétration entre plusieurs cultures (majoritaires ou minoritaires) qui accouchent d'une nouvelle culture commune.

MULTICULTURALISME : Modèle d'intégration et de gestion de la diversité ethnoculturelle introduit en 1971 et qui a fait des francophones québécois un simple groupe ethnique parmi plusieurs autres à l'échelle canadienne ; pour cette raison, il fait l'objet d'une vive opposition au Québec. Il a beaucoup évolué depuis sa mise en place même s'il est demeuré un modèle fondé sur l'individualisme libéral. Dans les années 1970, il privilégiait la préservation et la promotion de la diversité des langues et des cultures. À partir des années 1980, la lutte contre les inégalités, la discrimination et l'exclusion s'est imposée. Avec la décennie 1990 et au cours des années 2000 est apparue une préoccupation croissante pour l'intégration à une même identité canadienne et le partage de valeurs communes. Plus récemment encore, le modèle a fait plus de place aux notions d'interactions, d'échanges

interculturels et de participation. Cependant, il ne prend pas pour objet la nation québécoise et nie l'existence d'une nation majoritaire au Canada. De plus, puisque les immigrants choisissent généralement l'anglais comme langue d'usage, il se préoccupe peu ou pas des questions d'intégration au profit de la valorisation et de la préservation de la diversité.

PARADIGME DE LA BI- OU MULTIPOLARITÉ :

Modèle que l'on retrouve dans les sociétés constituées de deux ou de quelques groupements ou sous-ensembles nationaux parfois reconnus officiellement comme tels et assortis d'une sorte de permanence. Les États pluri-nationaux qui se reconnaissent comme tels, comme la Belgique, relèvent de ce paradigme.

PARADIGME DE LA DIVERSITÉ :

Paradigme dont le postulat principal veut que la nation soit constituée d'un ensemble d'individus et de groupes ethnoculturels placés sur un pied d'égalité et protégés par les mêmes droits ; on n'y reconnaît donc pas officiellement de majorité culturelle ni, par conséquent, de minorités proprement dites. À l'enseigne officielle de la diversité, chacun s'affirme et s'exprime comme il l'entend, dans les limites fixées par le droit.

PARADIGME DE LA DUALITÉ :

Paradigme que l'on rencontre là où la diversité est pensée et gérée sur la base d'un rapport entre des minorités issues d'une immigration récente ou ancienne et une majorité culturelle qu'on peut qualifier de fondatrice. Il se manifeste généralement sous la forme d'une dichotomie ou d'un clivage Eux/Nous plus ou moins prononcé ; la grande majorité des nations d'Occident opèrent sous ce paradigme. Un des traits inhérents à ce paradigme est la conscience vive du rapport

majorité/minorités et la tension qui lui est associée. Plus précisément, c'est l'inquiétude que peut ressentir la majorité culturelle face aux minorités. En reconnaissant l'existence et les intérêts légitimes d'une majorité, ce paradigme peut en venir non pas à atténuer, mais à exacerber le clivage Eux/Nous en ouvrant un espace pour les tendances dominatrices des groupes majoritaires.

PARADIGME DE LA MIXITÉ : Fondé sur l'idée que, grâce au métissage, la diversité ethnoculturelle de la nation va progressivement se résorber pour donner naissance à une nouvelle culture, différente de ses éléments constitutifs, ce paradigme se retrouve principalement en Amérique latine, notamment au Brésil et au Mexique.

PARADIGME UNITAIRE OU HOMOGÈNE : Affirmant fondamentalement une indifférenciation ethnoculturelle au moins dans la vie publique et parfois également dans la vie privée ; on rencontre ce modèle dans des États comme la France (pour ce qui est de l'espace public), l'Italie, le Japon ou la Russie.

PLURALISME : Orientation générale de la société ou de l'État préconisant le respect de la diversité. Le pluralisme peut avoir diverses applications correspondant à autant de modèles, dont le multiculturalisme, l'interculturalisme, etc., et il est compatible avec plusieurs paradigmes. Il ne doit pas être confondu avec la pluralité ou le pluriculturel, lesquels sont synonymes de diversité. Il prône une attitude

particulière face à la pluralité ethnoculturelle, qui est un état de fait. Ultimement, il s'agit d'une sensibilité à la diversité ethnoculturelle et d'un rejet de toute discrimination basée sur la différence.

PRINCIPE DE RECONNAISSANCE : Principe relatif à la condition et au statut des minorités dans une société donnée, il appelle au respect des différences culturelles et des personnes ou des groupes qui les incarnent au nom de la dignité humaine. Il suppose que, chez tout individu ou groupe, le sentiment de sa propre valeur ou de sa dignité exige que, dans un esprit d'égalité, ces différences soient reconnues par les autres, surtout par les membres de la culture majoritaire.

RÉPUBLICANISME : Modèle d'intégration assimilateur qui s'inscrit dans un paradigme unitaire où tous les individus sont appelés, sans exception, au partage d'une même langue et de valeurs communes à prétention universelle. Ce modèle ne reconnaît pas publiquement l'existence publique de groupes culturels minoritaires, ne permet pas l'expression publique de pratiques culturelles non conformes aux valeurs qui fondent la société civique, notamment la laïcité, et encourage au final la dissolution de la diversité culturelle issue de l'immigration dans un grand tout indifférencié. Certains régimes républicains, directement ou non, sous prétexte d'universalisme, accordent une présence systématique, *a priori*, à ce qu'on peut appeler la « culture majoritaire ou fondatrice ».

BIBLIOGRAPHIE

- Assemblée nationale (1985). « Résolution de l'Assemblée nationale du Québec du 20 mars 1985 sur la reconnaissance des droits des Autochtones », *Journal des débats*, 32^e législature, 5^e session, vol. 28, n^o 39, Québec, Assemblée nationale, p. 2570.
- Assemblée nationale (1989). « Résolution du 30 mai 1989 sur la reconnaissance de la nation malécite », *Journal Débats*, 32^e législature, 2^e session, vol. 30, n^o 117, Québec, Assemblée nationale, p. 6079.
- Battaini-Dragoni, G. (2009). « La voie de l'avenir : vivre ensemble dans le respect de la diversité », dans G. Battaini-Dragoni, *Les droits de l'Homme dans des sociétés culturellement diverses : Défis et perspectives. Actes de la conférence de La Haye, 12-13 novembre 2008*, Strasbourg, Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques, Conseil de l'Europe, p. 141-145.
- Baubérot, J. (2008). *Une laïcité interculturelle. Le Québec, avenir de la France ?*, La Tour D'Aigues, Éditions de l'Aube.
- Bouchard, G. (1999). *La Nation québécoise au futur et au passé*, Montréal, VLB Éditeur.
- Bouchard, G. (2003). « Promouvoir ce qu'il y a de plus universel dans notre passé », *Le Devoir*, 30 janvier.
- Bouchard, G. (2007). « Le mythe : essai de définition », dans G. Bouchard et B. Andrès (dir.), *Mythes et sociétés des Amériques*, Montréal, Québec Amérique, p. 409-426.
- Bouchard, G. (2011a). « Qu'est-ce que l'interculturalisme ? », *Revue de droit de l'Université McGill*, vol. 56, n^o 2, p. 395-468.
- Bouchard, G. (2011b). « Laïcité : la voie québécoise de l'interculturalisme », dans J.-F. Plamondon et A. de Vaucher (dir.), *Les enjeux du pluralisme : l'actualité du modèle québécois*, Bologne, Pendragon, p. 109-142.
- Bouchard, G. et C. Taylor (2008). *Fonder l'avenir : le temps de la conciliation. Rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Brown, D. (2008). « The ethnic majority : Benign or malign ? », *Nations and Nationalism*, vol. 14, n^o 4, p. 768-788.
- Brudny, Y. (2013). « Myths and national identity choices in post-communist Russia », dans G. Bouchard (dir.), *National Myths : Constructed Pasts, Contested Presents*, Londres, Routledge, p. 133-156.
- Canada (1985). *Charte canadienne des droits et libertés*, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c 11.
- Canada – Parlement (2006). *Débats de la Chambre des communes*, vol. 141, n^o 87, 1^{re} session, 39^e législature, lundi 27 novembre, Ottawa, Chambre des communes.
- Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (2002). « Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle », dans *Actes de la conférence générale*, Paris, 15 octobre – 3 novembre 2001, 31^e session, 20^e séance plénière, vol. 1, Paris, UNESCO.
- Conseil de l'Europe, Comité des ministres (2008). *Livre blanc sur le dialogue interculturel du Conseil d'Europe. Vivre ensemble dans l'égalité dignité*, 118^e session du Comité des ministres, Strasbourg, 7 mai.
- Dieckhoff, A. (2000). *La nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*, Paris, Flammarion.
- Gagnon, A.-G. (2000). « Plaidoyer pour l'interculturalisme », *Possibles*, vol. 24, n^o 4, p. 11-25.
- Gagnon, A.-G. (2007). *Au-delà de la nation unificatrice : Plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Barcelone, Institut d'Estudis Autonòmics.
- Gagnon, A.-G. et R. Iacovino (2003). « Le projet interculturel québécois et l'élargissement des frontières de la citoyenneté », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : États et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, coll. « Débats », p. 413-436.
- Goodhart, D. (2006). *Progressive Nationalism : Citizenship and the Left*, Londres, Demos.
- Institut interculturel de Montréal (2007). *Le Québec pluraliste à la lumière d'une pratique interculturelle*, Mémoire présenté à la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, Montréal, Institut interculturel de Montréal, <<http://www.iim.qc.ca>>.

- Juteau, D. (1994). « Multiculturalisme, interculturalisme et production de la nation », dans M. Fourier et G. Vermès (dir.), *Ethnicisation des rapports sociaux : racismes, nationalismes, ethnicismes et culturalismes*, Paris, L'Harmattan, p. 55-72.
- Juteau, D., M. McAndrew et L. Pietrantonio (1998). « Multiculturalism à la Canadian and intégration à la Québécoise : Transcending their Limits », dans R. Bauböck et J. Rundell (dir.), *Blurred Boundaries : Migration, Ethnicity, Citizenship*, Aldershot, Ashgate, p. 95-110.
- Labelle, M. (2000). « La politique de la citoyenneté et de l'interculturalisme au Québec : défis et enjeux », dans H. Greven-Borde et J. Tournon (dir.), *Les identités en débat : Intégration ou multiculturalisme ?*, Paris, L'Harmattan, p. 269-293.
- Lampron, L.-P. (2010). « La gestion du pluralisme religieux au Québec – Comment déroger à la Charte canadienne sans déroger à la liberté de religion », *Le Devoir*, 8 mars.
- Lecours, A. et G. Nootens (2007). « Comprendre le nationalisme majoritaire », dans A.-G. Gagnon, G. Nootens et A. Lecours (dir.), *Les nationalismes majoritaires contemporains : identité, mémoire, pouvoir*, Montréal, Québec Amérique, coll. « Débats », p. 19-45.
- Kymlicka, W. (2000). « Nation-building and minority rights : Comparing West and East », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 26, n° 2, p. 183-212.
- Macpherson, D. (2001). « A symbol of France : If Quebec is serious about inclusiveness, it should adopt a new flag », *The Montreal Gazette*, 7 août.
- Macpherson, D. (2002). « Raising a flag : Montreal and Quebec flags are outdated symbols of the people they are supposed to represent », *The Montreal Gazette*, 22 janvier.
- McAndrew, M. (1995). « Multiculturalisme canadien et interculturalisme québécois : mythes et réalités », dans M. McAndrew, R. Toussaint et O. Galatanu (dir.), *Pluralisme et éducation politiques et pratiques au Canada, en Europe et dans les pays du Sud : l'apport de l'éducation comparée*, Montréal, Université de Montréal, Faculté des sciences de l'éducation, p. 33-52.
- McAndrew, M. (2007). « Quebec's interculturalism policy : An alternative vision. Commentary », dans K. Banting, T.J. Courchene et F.L. Seidle (dir.), *Belonging ? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, p. 143-154.
- Miller, D. (1995). *On Nationality*, Oxford, Clarendon Press.
- Miller, D. (2005). « Reasonable partiality towards compatriots », *Ethical Theory & Moral Practice*, vol. 8, n° 1-2, p. 63-81.
- Modood, T. (1998). « Multiculturalism, secularism and the state », *Critical Review of International Social and Political Theory*, vol. 1, n° 3, p. 79-97.
- Pathak, P. (2008). « The rise of the majority », *The Journal*, n° 10, 2 octobre, <<http://www.journal-online.co.uk/article/3222-the-rise-of-the-majority>>.
- Québec (2008). *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c C-12.
- Québec (2011). *Charte de la langue française*, L.R.Q., c C-11.
- Québec (2012). *Loi sur l'instruction publique*, L.R.Q., c I-13.3.
- Rocher, F., M. Labelle, A.-M. Field, J.-C. Icart (2007). *Le concept d'interculturalisme en contexte québécois : généalogie d'un néologisme*, Montréal, Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, <<http://www.accommodements-quebec.ca/documentation/rapports/rapport-3-rocher-francois.pdf>>.
- Spencer, V. (2008). « Language, history and the nation : An historical approach to evaluating language and cultural claims », *Nations and Nationalism*, vol. 14, n° 2, p. 241-259.
- Taylor, C. (1992). *Multiculturalism and « The Politics of Recognition »*, Princeton, Princeton University Press.
- Van Parijs, P. (dir.) (2004). « Cultural diversity versus economic solidarity », *Proceeding of the Seventh Francqui Colloquium, Brussels, 28 février – 1^{er} mars 2003*, Bruxelles, De Boeck.
- Weber, S. (2009). « Comprendre la mobilité, réinterroger l'intégration », *Projet*, n° 311, <<http://www.ceras-projet.org/index.php?id=3877>>.

- Weinstock, D. (2003). « La neutralité de l'État en matière culturelle est-elle possible ? », dans R. Le Coadic (dir.), *Identités et démocratie. Diversité culturelle et mondialisation : repenser la démocratie*, Rennes, Les Presses universitaires de Rennes, p. 365-380.
- Yack, B. (1999). « The myth of the civil nation », dans R. Beiner (dir.), *Theorizing Nationalism*, Albany, State University of New York Press, p. 103-118.
- Yiftachel, O. (1999). « "Ethnicity" : The politics of Judaizing Israel/Palestine », *Constellations*, vol. 6, n° 3, p. 364-391.
- Young, I. M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press.

CHAPITRE 23

LA POLITIQUE MIGRATOIRE

Carolle Simard

De tout temps, les populations se sont déplacées et, pour analyser ces différents flux migratoires, il faut souvent invoquer des motifs religieux, commerciaux, économiques, politiques et sécuritaires. Dans la mesure où elle souscrit à des formes variées d'accueil et d'**intégration**¹, la question migratoire n'a pas fini de susciter des débats passionnés. Parfois enjeu électoral, la migration des populations interpelle de plus en plus les milieux dans lesquels s'effectuent l'accueil et l'intégration des populations étrangères. Trop souvent, en dépit de l'existence d'un corpus de connaissances assez large et dont la rigueur scientifique ne peut être mise en cause, la question migratoire n'a de cesse de renvoyer à des perceptions où les stéréotypes et les contre-vérités ont la vie dure. Importante source de polémiques, les migrations internationales représentent approximativement 214 millions de

personnes, soit 3 % de la population mondiale, selon l'Organisation internationale pour les migrations (Nations Unies, 2008).

La question migratoire va bien au-delà des prises de position politiques et médiatiques qui ont cours dans certains pays, notamment en période électorale. En Europe plus particulièrement, des partis politiques de droite et d'extrême droite n'hésitent pas à proposer des mesures aussi radicales qu'irréalistes, telles que la fermeture des frontières nationales ou le renvoi pur et simple de tous les clandestins dans leur pays d'origine. De leur côté, les États-Unis et le Canada ne sont pas en reste. En effet, depuis les événements du 11 septembre 2001, les autorités canadiennes et américaines ont resserré les contrôles frontaliers, l'adoption de plans antiterroristes ayant facilité l'établissement d'un périmètre nord-américain de sécurité (Simard, 2002).

Chez de nombreux citoyens, discuter sur les immigrants et leurs travers n'est pas sans conséquence. L'impression plus ou moins partagée

.....
1. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

que ces derniers menacent leurs valeurs, quand ce n'est pas le sentiment de faire face à une concurrence déloyale sur le marché du travail, a des répercussions sur le vivre-ensemble. De leur côté, si les institutions politiques et administratives n'ont cessé de répéter qu'elles sont ouvertes à la **diversité**, elles se montrent parfois peu enclines à s'ouvrir à ces nouveaux citoyens, par ailleurs souvent plus scolarisés que les personnes nées au Canada, qui frappent à leurs portes.

En somme, on attribue fréquemment des attributs négatifs à ces mots : **immigration** et **immigré**. Chacun le sait, les perceptions sont une représentation du monde qui nous entoure et, règle générale, le citoyen adopte des comportements en cohérence avec ses idées. Ces dernières années, les nombreux ouvrages de facture libre dans lesquels sont relatés les parcours migratoires ainsi que les rapports gouvernementaux ou les études universitaires portant sur la problématique de l'immigration et de l'intégration ont connu un foisonnement sans précédent. Mais, curieusement, ils ne semblent pas avoir eu beaucoup d'influence sur l'air du temps, les préjugés à l'égard des personnes nées à l'étranger se renouvelant sans cesse, tantôt en se transformant, tantôt en se reproduisant à l'identique.

S'appuyant sur les études recensées dans le corpus des sciences humaines et sociales, ce chapitre étudie la question migratoire. Sont présentées successivement les approches qui fondent les problématiques de l'immigration et de l'intégration. Étant donné la grande diversité des contextes nationaux examinés par les chercheurs en sciences sociales, il n'existe pas de consensus à leur propos. En insistant sur les problématiques de l'immigration et de l'intégration, nous faisons le choix de regarder du côté des politiques publiques élaborées

et mises en place par les États nationaux, en guise de réponse aux préoccupations découlant des migrations. La notion de nationalité et les modèles de citoyenneté seront plus particulièrement pris en compte. Précisons que les différents cas de figure faisant l'objet de notre examen constituent davantage des cas abstraits que des configurations empiriques, observables dans un pays en particulier. Il n'en demeure pas moins que, eu égard aux migrants et aux catégories les désignant, l'existence d'aires géographiques condensant des caractéristiques semblables ne fait pas de doute. La dernière partie de ce texte s'intéresse au contexte canadien et québécois.

POINTS CLÉS

- > Le déplacement des populations n'est pas un phénomène récent.
- > Son examen a donné lieu à une abondance de travaux sur la problématique migratoire.
- > Ces travaux, de factures variées, ne parviennent pas toujours à présenter un portrait intégré de la question.

1. LES MOTS POUR LE DIRE

Des deux côtés de l'Atlantique, les théories et les approches relatives à l'immigration diffèrent. En revanche, en Europe et en Amérique du Nord notamment, nombreuses sont les sociétés à avoir été confrontées à l'installation de migrants sur leur territoire, l'arrivée de personnes présentant des caractéristiques culturelles, ethniques et religieuses souvent fort différentes des leurs les forçant à se transformer. Aux États-Unis, c'est à l'école de Chicago que revient l'honneur d'avoir examiné les rapports qu'entretiennent

les humains dans un contexte d'industrialisation et de migration. Au cours de ces années, 1910-1940, de nombreux travaux empiriques (Thomas et Znaniecki, 1918 ; Johnson, 1930 ; Ogburn, 1922) ont foisonné, les chercheurs en sciences sociales se concentrant sur l'analyse des effets combinés de l'urbanisation et des déplacements de population du sud vers le nord, mais également des migrants venus d'Europe centrale et orientale. Selon André Rea et Maryse Tripier (2008, p. 7), « la différenciation et l'intégration sont deux problématiques au cœur des analyses de l'école de Chicago ». Un des principaux apports de l'école de Chicago est d'avoir étudié les processus d'installation des migrants en se concentrant notamment sur leur mobilité spatiale et résidentielle. L'approche est inductive, l'objet d'étude portant prioritairement sur les communautés migrantes, au détriment des politiques publiques. Bref, on s'intéresse aux facteurs par lesquels les nouveaux venus vont s'assimiler à la société américaine. Toujours selon Rea et Tripier (2008, p. 16), « l'assimilation résulte d'un processus collectif centré sur les groupes ethniques et dans lequel les institutions publiques ne jouent aucun rôle ». Pour ces derniers auteurs, l'**assimilation** renvoie donc à une identification positive des groupes de migrants avec la société d'accueil.

Peu enclins à se définir comme pays d'immigration, les Américains ont une approche pragmatique qui trouve peu d'écho dans les pays européens. Il faut sans doute y voir un des effets de la Seconde Guerre mondiale : la reconstruction des pays décimés, d'une part, et l'émigration accélérée de leur population vers les pays comme le Canada, les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, expliquent le désintérêt plus ou moins marqué des chercheurs et des universitaires formés en sciences sociales. Il faudra attendre les années 1970 pour que la question migratoire soit vue autrement

que comme un épiphénomène, méritant de ce fait une place dans le milieu scientifique.

Étant donné que la communauté québécoise des chercheurs en sciences sociales a souvent tissé des liens étroits avec ceux de l'Hexagone, les spécificités conceptuelles de la recherche française sur l'immigration sont plus particulièrement soulignées au Québec. Davantage intéressée par l'étude des processus et recourant à une approche par le haut, la recherche française a développé un corpus de recherche centré sur l'étude de l'action de l'État et de ses politiques publiques. L'objet n'est donc plus les communautés, comme aux États-Unis, mais bien l'immigration et les immigrants (Schnapper, 1991, 1992 et 1994).

Désormais enjeu politique et social, l'immigration intéresse aujourd'hui toute une communauté de chercheurs en sciences sociales – sociologues, urbanistes, géographes, économistes et politologues –, ce qui a permis d'élargir le champ des connaissances par l'apport d'analyses multiples et fiables. Bien que les résultats, tant théoriques que méthodologiques, échappent à des vérités universelles, il existe désormais plusieurs regards nationaux et internationaux susceptibles d'apporter une réponse aux défis que posent l'accueil et l'intégration des immigrants et de leurs descendants (Dewitte, 1999).

Notamment parce que les configurations nationales des pays d'arrivée sont souvent à des lieues culturelles et historiques des pays de départ, on retient tout de même de ce qui précède que l'immigration induit des rapports avec la communauté d'accueil qui ne vont pas toujours de soi. Certes, les mouvements de population ne sont pas toujours définitifs. En revanche, la construction de relations positives avec la société d'accueil constitue la pierre angulaire de l'intégration des immigrants, cette dernière pouvant s'effectuer tantôt par le

maintien des différences, tantôt par l'abandon pur et simple des particularismes ethniques et culturels.

Pour la plupart des chercheurs en sciences sociales, qu'ils soient américains ou européens, les termes utilisés pour décrire les **trajectoires migratoires**, les processus de migration et d'intégration, les dynamiques relationnelles entre les migrants eux-mêmes et entre ces derniers et la société d'arrivée, sont trop souvent polysémiques. En réalité, la difficulté d'examiner les phénomènes humains et sociaux comme l'immigration n'est pas le propre de cette problématique. Ainsi, la construction de l'état des savoirs en sciences sociales est marquée par un conflit pérenne opposant les positivistes, qui fondent leurs travaux sur l'existence de régularités et adhèrent au principe de la séparation des faits et des valeurs, et les tenants de la pensée critique, voire engagée, dont les interprétations s'appuient sur les pratiques des agents sociaux, ces derniers étant à la source des interactions sociales.

Bref, l'immigration est un vaste sujet dont le champ d'examen ne fait pas l'unanimité. Néanmoins, la recherche en immigration a produit des contenus fiables, entre autres en ce qui concerne les différents modèles d'intégration des nouveaux arrivants. Dans ce qui suit, nous prenons la portée des thèses avancées.

POINTS CLÉS

- > À l'instar des autres travaux de sciences humaines et sociales, les études sur l'immigration renvoient à des contenus polysémiques où les savoirs sont partagés entre les positivistes et les interactionnistes.
- > En dépit de ces différences dans un champ où le consensus n'existe pas, il se dégage néanmoins de la connaissance ainsi produite certains modèles mettant en lien la société d'accueil et les communautés immigrantes.

2. L'INTÉGRATION : LES DIFFÉRENTS MODÈLES

Les choix ne manquent pas lorsqu'il s'agit de décrire les processus par lesquels les sociétés d'accueil perçoivent les interactions unissant les immigrants avec l'ensemble de la communauté. On le sait, les mots ne sont jamais innocents, pas plus d'ailleurs que les acteurs qui les utilisent. Tout cela pour dire que les termes **intégration**, **assimilation**, **acculturation** et **insertion** sont généralement ceux par lesquels on décrit une seule et même réalité, à savoir les processus d'interaction.

On objectera que ces termes renvoient à des modèles étatiques fort différents l'un de l'autre, et découlant souvent des politiques en phase avec le contexte national et culturel. En revanche, force est de constater que les formes ont tendance à se mélanger, voire à se rapprocher, plutôt qu'à s'opposer.

Sans entrer dans le détail, admettons que les manières de s'intégrer à sa nouvelle société renvoient à ces deux modèles idéaux : républicain à la française et pluraliste à l'américaine. Entre ces deux cas de figure apparaissent des tournures hybrides conditionnées par la conception de la nation ou encore l'acceptation des différences culturelles.

Le **républicanisme** à la française s'explique notamment par ce fait : ce n'est que très récemment que la France a commencé à se voir comme un pays d'immigration. Traditionnellement, la France a pratiqué une politique basée sur l'assimilation des nouveaux arrivants et a longtemps été une terre d'accueil pour les réfugiés politiques. Mais, paradoxalement, beaucoup d'immigrés et leurs descendants ont été traités comme des étrangers en dépit du fait que plusieurs d'entre eux, arrivés en France au cours des années 1950 et 1960, avaient alors la pleine citoyenneté. Héritage du passé colonial

de la France en Afrique du Nord notamment, la politique de la France part du principe que chaque citoyen est membre à part entière de la République. Si, dans certains cas, la loi du sol s'applique (*jus soli*), des personnes nées à l'étranger peuvent être naturalisées à la suite d'une déclaration des autorités publiques.

Selon la logique républicaine, les mesures particularistes destinées à des groupes ou des communautés ostracisés et discriminés ne sont donc pas reconnues. Mais la France n'est pas à un paradoxe près : de nombreuses critiques s'élèvent à propos du fossé social, économique et politique qui se creuse constamment entre la population immigrée et les Français de souche, notamment en Île-de-France ; la philosophie républicaine a de plus en plus de mal à prendre forme dans la réalité (Sayad, 1977, 1991 et 1994).

Quant au **pluralisme à l'américaine**, il est souvent décrit en termes de *melting pot*. Il faut dire que la sociologie américaine a longtemps proposé un modèle assimilationniste de l'immigration fondé sur l'inclusion des groupes ethniques dans les organisations de la société civile, mais également sur des échanges intercommunautaires quotidiens. Aux États-Unis, rappelons-le, le racisme et la discrimination à l'encontre des Noirs ont largement orienté la réflexion sur la question migratoire. En effet, pour nombre de chercheurs en sciences sociales, la variable de l'origine ethnique explique pourquoi des groupes, notamment les Noirs et ceux considérés comme semblables – les Portoricains et les Mexicains –, peinent à sortir de leur position défavorable. Chez les Américains, la distinction entre relations ethniques et relations raciales a marqué l'évolution de la pensée dans le domaine de l'immigration (Eisenter, 1980 ; Glazer et Moynihan, 1986), le concept de *melting pot* ne permettant plus de désigner tant le statut des immigrants que celui des Afro-Américains. Pourtant, en dépit de la marginalisation

économique, politique et sociale des groupes aux attributs culturels (langue, religion, traditions) dévalorisés, la préférence à l'égard de la forme assimilationniste se perpétue, au moins dans l'imaginaire américain. Tout au plus reconnaît-on l'existence d'une forme d'« assimilation segmentée » (Portes et Rumbaut, 2001), dès lors que l'incorporation des immigrants s'effectue selon des modes différents, que ce soit par la reproduction, la marginalisation ou encore la séparation.

Cela étant, le courant américain dominant prend différentes formes, notamment spatialement, les chercheurs en sciences sociales analysant plutôt l'assimilation en termes de relations ethniques (Portes et Zhou, 1993) ; ce faisant, ils étudient les inégalités sociales et économiques interethniques à partir de la structure de classe et des facteurs structurels qui les fondent (Wilson, 1987). Notons que le courant des études ethniques constitue désormais un courant explicatif fécond des deux côtés de l'Atlantique.

Le Japon détonne par rapport aux deux cas de figure précédents. En effet, pour faire face au manque de main-d'œuvre et au vieillissement de la population, le gouvernement japonais préfère miser sur la venue de populations étrangères d'origine japonaise installée en Amérique latine, notamment au Brésil et au Pérou. Pour les autorités japonaises en effet, le recours à l'immigration d'ascendance autre que japonaise risque de porter atteinte à l'homogénéité de la nation, un des référentiels de la culture japonaise moderne (Ikawa-Smith, 1990). À l'évidence, ce cas échappe aux catégories d'analyse habituellement utilisées dans le champ des études sur l'immigration ; à sa façon, il illustre la complexité de l'étude des questions migratoires lorsque de la pureté ethnique on attend l'harmonie sociale du pays.

D'autres questions mériteraient certainement d'être regardées plus en détail, notamment les trajectoires migratoires des communautés

ethniques ou encore la teneur de leurs revendications identitaires. Par ailleurs, parmi les interrogations relatives à l'accueil et à l'installation des immigrants figure l'examen des conditions de leur accès à la nationalité du pays d'accueil. À ce chapitre, on s'entend généralement pour reconnaître l'existence de trois grands types de politique de naturalisation, entendue généralement comme le processus d'acquisition de la citoyenneté du pays d'arrivée.

De manière générale, les pays d'immigration appliquent soit la loi du sol (*jus soli*), soit la loi du sang (*jus sanguinis*) pour les immigrants désireux d'acquérir la citoyenneté. Tandis que les pays d'immigration comme le Canada et les États-Unis ont recours à la loi du sol, c'est-à-dire que tout individu né sur le territoire du pays d'accueil acquiert automatiquement la citoyenneté, d'autres, à l'instar de l'Allemagne et la Suède, fondent leur politique sur la filiation parentale. Pour les immigrants et leurs descendants, cela signifie que l'acquisition de la citoyenneté passe obligatoirement par le processus de naturalisation. La France et la Grande-Bretagne sont à mi-chemin des modèles précédents. En effet, dès lors que le mouvement de décolonisation des années 1960 a coïncidé avec le départ massif des populations des anciennes colonies vers la mère patrie, plusieurs cas de figure ont été envisagés. Dans ces deux pays, l'acquisition de la citoyenneté relève d'une gamme de décisions des autorités publiques, allant de l'obtention de la citoyenneté lors de l'arrivée en France et en Grande-Bretagne, à l'application de la loi du sol ou encore par un processus simplifié tel que l'enregistrement (Solomos, 2003).

POINTS CLÉS

- > Les processus d'intégration des populations immigrées sont tributaires des contextes nationaux et culturels des pays d'immigration.

- > Entre le républicanisme à la française et le *melting pot* à l'américaine, d'autres modèles intermédiaires structurent l'entrée sur le territoire national des nouveaux arrivants, de même que leur installation.

3. LES VISAGES DE LA CITOYENNETÉ

Des thèmes déjà abordés, on constate que les multiples signes et pratiques accompagnant l'octroi et l'exercice de la citoyenneté dépendent des modèles d'intégration en vigueur dans les pays qui l'accordent. Disons-le autrement : l'exercice de la citoyenneté est conditionné par des variables telles que la force du référentiel religieux et sa place dans l'espace public, la reconnaissance officielle ou non des traits culturels et ethniques, l'importance de la séparation de la sphère publique et privée ainsi que le rôle de l'État-nation. Cette diversité des déterminants dont la liste est incomplète illustre le dilemme des chercheurs préoccupés par l'étude du vivre-ensemble ou par la question de la solidarité sociale au sens durkheimien du terme. Ajoutons à ce portrait la question de la transnationalité, phénomène qui renvoie au maintien d'un réseau avec le pays d'origine, et nous avons une image postmoderne des visages de la citoyenneté. Mais, plus simplement, outre l'obtention d'un passeport, la citoyenneté confère des droits aux individus, tant économiques que sociaux et politiques.

Dès lors que des millions de citoyens dans le monde avaient assisté, en direct, aux attentats du 11 septembre 2001, nous étions tous devenus, dans les semaines qui ont suivi ce drame, des citoyens américains. Cet exemple illustre une réalité que les concepts ne permettent pas toujours de mesurer, à savoir que l'histoire et le poids des contextes nationaux, révélateurs

des marges de manœuvre déterminées notamment par les contraintes institutionnelles et les référentiels identitaires, font apparaître des divergences propres au champ d'application des attributs de la citoyenneté. Cela étant dit, les écoles de pensée oscillent entre républicanisme et **multiculturalisme**, chacune se réclamant de principes universellement reconnus. On le sait, la France est allergique à toute idée de **communautarisme**, dans la mesure où l'idée de prendre en compte les diversités, qu'elles soient ethniques ou religieuses, est exclue d'emblée par les autorités politiques. Invité à prononcer un discours dans un récent congrès de politologues en 2009, le maire d'une grande ville française, Grenoble, s'est dit opposé au communautarisme, ajoutant du même souffle qu'il désirait travailler avec toutes les communautés. Les réactions des participants nord-américains à une telle déclaration ont été mitigées, nombre d'entre eux ayant l'impression que le maire jouait sur les mots. En réalité, le républicanisme à la française part du principe selon lequel tous les citoyens sont égaux, sans égard à leur origine ethnoculturelle. Dans le domaine des politiques publiques d'ailleurs, le législateur affirme haut et fort que l'action de l'État porte sur des politiques générales sans égard au statut des groupes auxquels elles s'adressent. À l'opposé, dans les pays de multiculturalisme comme le Canada et la Grande-Bretagne, pour favoriser une intégration plus juste les politiques publiques tiennent compte de la diversité et garantissent des droits de différences aux minorités ethniques et religieuses. Au Canada, par exemple, en vue d'augmenter la représentation des groupes minoritaires sur le marché du travail, on mise notamment sur l'implantation de programmes d'équité en matière d'emploi et l'atteinte d'objectifs numériques. En outre, nombre de mesures d'intégration visent à lutter contre les discriminations subies par

les nouveaux arrivants dans tous les domaines de la vie économique, sociale et politique. À l'égalité des droits des pays républicains, les pays de multiculturalisme opposent donc l'égalité des chances. Quant au *melting pot* à l'américaine, il est de plus en plus considéré comme illusoire (Saito, 1998), dans la mesure où la thèse de l'assimilation est de plus en plus remise en question. Cela étant, au milieu des années 1960, les États-Unis ont été les premiers à mettre en place des programmes de discrimination positive dans le domaine du travail et de l'éducation, notamment par l'imposition de quotas. Mais, ces derniers ont été jugés inconstitutionnels par la Cour suprême de nombreux États à partir de la fin des années 1970.

Convenons que la multiplication contemporaine des politiques publiques concernant les groupes issus de l'immigration vient parfois contredire les idées ou les perspectives politiques qui les fondent. En effet, le républicanisme à la française n'hésite plus à adopter des politiques spécifiques calquées sur le modèle multiculturel, mais sans vraiment les identifier comme telles. Retenons, entre autres, l'instauration de quotas en politique ou l'implantation de mécanismes pour lutter contre l'exclusion sociale. Sans doute faut-il voir dans ce revirement un pragmatisme découlant des particularités locales et régionales, faisant perdre son absolu à l'idée de la « communauté des citoyens » chère à Dominique Schnapper (1994, p. 49).

En somme, les modèles de citoyenneté révèlent les façons par lesquelles les immigrants obtiennent de nouveaux droits. Si, dans la plupart des pays, l'obtention des droits s'accompagne de revendications et de luttes dans les domaines du travail et de la politique notamment, il faut garder en mémoire que les réformes démocratiques aboutissent lorsqu'elles sont défendues par des groupes d'acteurs capables de les faire cheminer dans les

institutions nationales (Kymlicka, 1995), voire supranationales.

POINTS CLÉS

- > Dans le domaine de l'immigration, l'objectif de plusieurs politiques publiques consiste à freiner les obstacles à l'intégration ou encore à lutter contre l'inclusion et les discriminations.
- > Le but recherché est que les populations nouvellement arrivées s'installent définitivement dans le pays d'accueil et deviennent des citoyens à part entière.

4. LES CAS CANADIEN ET QUÉBÉCOIS

Les diverses perspectives discutées précédemment rendent compte de ce fait : les politiques migratoires prennent forme dans des contextes nationaux fort différents ; en conséquence, bien que toutes les sociétés d'immigration soient à la recherche de modèles optimaux d'immigration et d'intégration, force est de constater l'existence d'une diversification de ces modèles marquée par la contingence. À cet égard, les contextes canadien et québécois nous proposent des cas de figure originaux dont nous rendons compte dans cette section.

De la part des autorités gouvernementales, il faut garder en mémoire que l'immigration au Canada n'a pas toujours été un domaine suscitant beaucoup d'enthousiasme. En tout cas, c'est la thèse défendue par Freda Hawkins (1988) dans son ouvrage sur l'immigration canadienne. En revanche, depuis la fin des politiques d'immigration qualifiées de racistes par de nombreux chercheurs en sciences sociales canadiens et québécois (Bibliothèque et Archives Canada, 2009 ; Corbett, 1957), les travaux de recherche ont foisonné. Tandis que certains s'interrogent

sur le lien entre les politiques d'immigration, le concept de nation et l'identité nationale (Carter, Green et Halpern, 1996), d'autres semblent davantage préoccupés par l'examen des besoins économiques et démographiques du Canada (Troper, 1993 ; Borjas, 1990 ; Dubreuil et Marois, 2011). Bien que ces besoins demeurent au centre du discours public, tant canadien que québécois, l'examen des attitudes de la population du pays d'accueil à l'égard de l'immigration constitue également un axe de recherche dont il faut tenir compte (Kymlicka, 1995 ; Simard, 1998 ; Labelle, 2010). En somme, l'examen des politiques publiques relatives à l'immigration renvoie tant à l'étude des objectifs nationaux poursuivis par les gouvernements successifs qu'aux contrôles des flux migratoires et des systèmes de sélection mis en place (Kubat, 1993). Quant aux valeurs, elles sont également considérées, les changements découlant des migrations, dans les villes notamment, étant susceptibles de transformer les institutions et les relations de l'État avec le reste de la société (Metropolis, 2004)

De manière générale, la politique migratoire canadienne a oscillé entre deux modèles : la construction nationale étatique (*nation building statism*) et le pluralisme. Tandis que le premier cas de figure mise sur le rôle de l'exécutif et est fortement préoccupé par le contrôle des frontières et l'atteinte d'objectifs économiques, le second renvoie à la défense des intérêts des différents groupes d'origines diverses qui vont faire partie de ce qu'il est convenu d'appeler la mosaïque canadienne. En somme, l'arrivée des groupes d'immigrants et leur inclusion dans l'espace canadien rendent compte des intérêts nationaux, ces derniers ayant évolué au fil du temps. Bien que ces deux modèles marquent toujours l'histoire canadienne, notons toutefois que les changements législatifs introduits à partir de 1967 vont faire basculer la politique migratoire vers des préoccupations universelles.

En effet, au nom du développement national, il est entendu que tous les groupes culturels doivent pleinement participer à la vie sociale et politique du pays (Hawkins, 1988; Brooks, 1989).

4.1. La politique canadienne

Dans *Rue Deschambault*, recueil de nouvelles écrit en 1955, Gabrielle Roy décrit le malaise de la communauté de Saint-Boniface, un quartier de Winnipeg au Manitoba, lorsque des immigrants, dont l'origine n'est pas britannique, s'y sont installés. La venue de ces étrangers, un Noir et un Italien, crée tout un émoi dans ce village du début du xx^e siècle. Décrivant les préjugés ayant cours à l'époque à l'encontre des immigrants venus d'Europe de l'Est et du Sud et la marginalisation qui l'accompagne, l'auteure dresse un portrait peu flatteur des idées toutes faites alors proférées et qui se donnent pour vrai. Il faut dire que, jusqu'au tournant des années 1970, et en dépit du fait que les immigrants arrivaient en masse de toutes les régions d'Europe, la plupart d'entre eux vivaient en marge des deux groupes fondateurs, les frontières entre les deux groupes étant clairement définies.

Ajoutons que les pratiques discriminatoires à l'encontre des groupes ethniques dont les origines n'étaient ni britanniques ni françaises, constituaient la norme plutôt que l'exception. Pensons à la *head tax* de 50 \$ imposée aux immigrants chinois en 1885 (majorée à 500 \$ en 1903), à l'emprisonnement de citoyens canadiens d'origine japonaise et de ressortissants japonais à la suite de l'attaque de la flotte japonaise sur *Pearl Harbor* en décembre 1941 ainsi qu'à la formation et au maintien d'enclaves ethniques, notamment à Toronto et à Vancouver. Résumons : jusqu'au milieu des années 1960, l'ouverture ou la fermeture des frontières canadiennes a été déterminée

par la conjoncture économique. Qui plus est, il existait un ordre de préférence ethnique fondé sur la nationalité d'origine et le pays de naissance du demandeur. Pour certains, le Canada de cette époque pratiquait une politique de ségrégation *de facto*, sinon raciste. Pour d'autres, il s'agissait d'un choix rationnel correspondant aux manières dont le Canada voulait se développer (Hawkins, 1989; Troper, 1993).

Mais, à la fin des années 1960, la mise en place d'un système de points censé éliminer les préférences ethniques va induire des changements majeurs concernant l'origine des immigrants. On constate dès lors une diminution de l'immigration européenne au profit de personnes originaires d'Asie, d'Amérique centrale, d'Afrique subsaharienne et des Caraïbes. Le Canada évolue donc vers une politique d'admission universelle des immigrants sans égard aux critères de race, d'origine nationale ou de pays de départ, ladite politique reposant entre autres sur ces indicateurs : l'éducation, la formation professionnelle, la connaissance d'une des deux langues officielles, l'âge et la présence de parents résidant au Canada. Pour la suite des choses, ajoutons que l'adoption par le Parlement fédéral d'une politique officielle de multiculturalisme en 1971 viendra donner au Canada une image fort différente de celle qui prévalait jusqu'alors, à savoir un pays valorisant la diversité ethnoculturelle et le maintien des caractéristiques ethniques, avec pour résultat que les groupes issus de l'immigration ne sont pas tenus de s'assimiler aux deux peuples fondateurs (Kymlicka, 1995).

La période de transition des années 1960 met fin à une politique d'admission fondée sur des critères ethniques ; sont dorénavant prises en compte d'autres variables censées mener à une politique d'« immigration choisie », le but étant de mieux ajuster l'immigration aux besoins de main-d'œuvre. Le principe de l'admission universelle des immigrants au

Canada est également affirmé par l'adoption en 1962 d'une réglementation en ce sens à la Chambre des communes.

En 1976, dans le but de faire coïncider les choix migratoires aux réalités du moment, l'adoption d'une nouvelle loi fédérale introduit des changements importants. Si le principe de la sélection fondée sur le système de points est réaffirmé dans les objectifs de la loi, pour la première fois, cette dernière définit trois catégories de personnes aptes à demander le statut d'immigrant au Canada. Le premier groupe a trait au regroupement familial, ce qui permet aux personnes ayant des parents au Canada d'être éligibles. En conformité avec les Conventions internationales, le deuxième groupe concerne les demandeurs d'asile. Quant au dernier groupe, il comprend les immigrants indépendants sélectionnés en fonction du système de points. En 1992, le gouvernement conservateur de Brian Mulroney veut limiter l'arrivée de réfugiés au Canada, leur nombre ayant beaucoup augmenté, de 1976 à 1992 ; en effet, leur nombre est passé de 1 200 à 40 000. Tout en souscrivant à ses obligations internationales à travers l'accueil de réfugiés chiliens et vietnamiens notamment, le gouvernement d'alors cherche à resserrer les contrôles sur cette classe d'immigrants, d'où la *Loi modifiant la Loi sur l'immigration* (C-86) (Knowles, 1997).

Ajoutons qu'un nouveau groupe d'immigrants, ceux dits du monde des affaires, a été ajouté aux trois catégories précédentes au cours des années 1980. Le but recherché était évidemment d'accueillir des personnes fortunées désireuses de quitter des régions du monde peu favorables à leurs intérêts (Hong Kong entre autres avant la rétrocession à la Chine) et de leur offrir de se réinstaller au Canada. L'économie canadienne va tirer profit de cette mesure ; des milliards de dollars ayant été investis au Canada par la suite.

Les événements du 11 septembre 2001 vont permettre au Canada de modifier en profondeur sa politique migratoire. Il faut dire que ce n'est pas faute d'avoir essayé auparavant. Par exemple, après leur élection de 1997, les libéraux avaient annoncé leur intention d'apporter des changements législatifs à la politique migratoire, mais sans y parvenir. Ils estimaient peu rentable politiquement d'aller à l'encontre des arguments des groupes qui interprétaient les propositions du gouvernement libéral de Jean Chrétien comme un durcissement du Canada à l'égard des réfugiés et des personnes vulnérables.

Par ailleurs, à cette époque, les autorités politiques et policières commencent à s'inquiéter des liens potentiels entre l'immigration, la sécurité nationale et le terrorisme. Le discours sécuritaire de nombreux gouvernements, dont celui du Canada, pave la voie à la mise en place d'un environnement différent de celui des années 1970. La défense et la sécurité prennent le pas sur l'accueil et la protection des nouveaux arrivants tandis que de nouvelles cibles d'insécurité sont désignées : la délinquance, les trafics de toutes sortes et l'immigration. Les attentats du 11 septembre 2001 ont lieu au moment où se mettent en place de nouveaux axes sécuritaires, lesquels viennent redessiner les frontières existantes dans le but, selon certains, d'ériger une nouvelle architecture de sécurité (Bigo, 2002).

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (C-11) est donc votée par le parlement canadien dans un contexte très particulier, en novembre 2001. Il s'agit d'une loi-cadre, qui se limite à établir les principes généraux des mesures relatives aux questions d'immigration et de protection des réfugiés. Il reviendra au gouvernement fédéral de développer les domaines plus précis, notamment le processus de sélection des immigrants, l'examen des risques avant renvoi des immigrants dans leur pays et le statut de résident permanent.

Saluée par les uns et vilipendée par les autres, cette nouvelle loi modifie plusieurs aspects du système d'immigration canadien ; en outre, elle introduit toute une série de dispositions jugées « dures » à l'encontre de personnes ou de groupes susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale (Crépeau, 2002). En revanche, la loi de 2001 prévoit l'accélération du processus de traitement des demandes de statut de réfugié et la mise en place d'une Section d'appel des réfugiés, laquelle ne verra le jour qu'en 2010 (Renaud, Pietrantonio et Bourgeault, 2002).

4.2. La politique québécoise

Au Canada, selon la *Loi constitutionnelle de 1867*, le contrôle de l'immigration est un domaine qui relève des deux ordres de gouvernement. En revanche, il faut dire que ce n'est qu'au cours des années 1960, que les États provinciaux, notamment le Québec, commencent à s'intéresser à ce secteur de responsabilité partagée. Dans l'étude *L'immigration : les droits et pouvoirs du Canada et du Québec* (1967), Jacques Brossard, professeur en droit public, estime que le Québec devrait obtenir davantage de compétences en matière d'immigration. De la sorte, une sélection des nouveaux arrivants fondée sur les besoins économiques, sociaux et culturels du Québec, qui diffère du contexte global canadien, lui permettrait d'atteindre une meilleure adéquation entre sa réalité sociale, linguistique et démographique et l'accueil des immigrants. Il faut dire qu'à cette époque, le Québec n'est pas totalement absent du dossier migratoire ; en effet, au cours de la Seconde Guerre mondiale, le Québec a accueilli des ressortissants européens de pays ennemis à la demande de la Grande-Bretagne. Ils sont maintenus dans des camps jusqu'à la fin de la guerre (Carter, 1998 ; Bibliothèque et Archives Canada, 2009).

En 1967, la mise sur pied des Centres d'orientation et de formation des immigrants (COFI), vient témoigner de l'importance accordée par le ministère de l'Éducation à la politique migratoire. Pendant plusieurs années, notamment à partir de 1970 où ils relèvent de la compétence du ministère de l'Éducation, les COFI serviront de porte d'entrée aux nouveaux venus désireux de s'intégrer à la culture francophone. Ces derniers y recevront des cours de français et de citoyenneté. Les COFI seront fermés par le gouvernement de Lucien Bouchard en 2000, les coupes budgétaires effectuées en vue de l'atteinte du déficit zéro ayant mis fin au rôle joué par ces derniers pendant leurs années d'existence. Les carrefours d'intégration, les milieux communautaires et le milieu du travail prendront la relève, notamment en matière d'apprentissage du français.

L'arrivée au pouvoir du Parti québécois (PQ) en 1976 va changer la donne en matière d'immigration. Certes, sous le gouvernement unioniste de Jean-Jacques Bertrand, avait été créé un ministère provincial de l'Immigration, une première au Canada. De la sorte, le Québec devient la seule province habilitée à sélectionner ses immigrants économiques. En outre, la loi créant le ministère de l'Immigration fait de ce dernier l'outil par excellence de promotion de l'immigration en terre québécoise. Pour revenir à 1976, rappelons également que cette année coïncide avec l'arrivée massive de nouveaux venus qui ne sont pas de descendance européenne. On se rappellera que la loi canadienne avait évolué vers une politique d'admission universelle des immigrants dès lors que les critères de race, d'origine ethnique et de pays d'origine avaient été abandonnés au profit de l'éducation, la formation professionnelle et l'existence de liens familiaux au Canada. Cette nouvelle orientation fait en sorte que le Québec va accueillir des nouveaux venus originaires d'Afrique subsaharienne et

d'Asie, tout en accordant également refuge à des demandeurs d'asile victimes de conflits armés ou l'objet de persécutions dans leur pays d'origine (Chiliens et Vietnamiens, notamment).

Non seulement le Québec ne revoit pas à la baisse le nombre d'immigrants qu'il accueille, mais, en outre, ses critères d'admission contribuent à changer son visage démographique et sociologique.

En 1977, en faisant adopter la loi 101, le PQ entend faire du français la langue d'usage commune et cherche à franciser le monde du travail. Sa politique migratoire s'en trouve ainsi affirmée dans la mesure où la loi va dorénavant obliger les enfants qui ne sont pas descendants des deux peuples fondateurs (francophones et anglophones) à fréquenter l'école française ; quant aux entreprises, la loi les oblige à faire du français la langue de travail. Il n'est donc pas exagéré de prétendre que cette époque correspond à un réveil identitaire de la société québécoise, le français en constituant un des référentiels principaux. À cet égard, au fil des ans, l'intégration des immigrants au Québec sera mesurée par leur capacité à s'intégrer à la société francophone. En 1978, une entente est conclue entre le ministre fédéral de l'Immigration et le gouvernement du Québec. L'entente Cullen-Couture, du nom des ministres respectifs de l'Immigration, va désormais permettre au Québec de sélectionner les immigrants désireux de s'y installer. Au cours des années suivantes, de plus en plus préoccupé par le déclin démographique qui se profile, le gouvernement du Québec se montre désireux d'augmenter sensiblement ses quotas d'immigrants au cours des décennies à venir.

Le PQ perd le pouvoir en 1985 au profit des libéraux dirigés par Robert Bourassa. Ces derniers s'ajustent à la réalité contemporaine et font leurs cibles de leurs prédécesseurs. En 1990, *L'Énoncé de politique en matière d'immigration*

et d'intégration de ce gouvernement réaffirme les objectifs de francisation au sein de la société québécoise. À propos de la langue, la nouvelle politique gouvernementale entend augmenter « la proportion de l'immigration francophone » et accroître « l'accessibilité et la qualité des services d'apprentissage du français » en plus de développer « l'usage du français » au travail et dans la vie publique (cité dans Simard, 1998, p. 30). Quelques années auparavant, l'accord du lac Meech du 30 avril 1987 proposait notamment une reconnaissance accrue des pouvoirs provinciaux en immigration. Pour mémoire, rappelons que l'Accord est mort faute d'avoir obtenu le consentement unanime de tous les parlements au Canada (les législatures provinciales et le Parlement canadien). En dépit de cet échec, en 1991, le Québec obtint du gouvernement fédéral le pouvoir de sélectionner, d'accueillir et d'intégrer tous les immigrants qui arrivent sur son territoire. De manière à lui permettre d'assumer ses nouvelles responsabilités, l'entente prévoit des compensations financières importantes de la part d'Ottawa. Cet accord Canada-Québec fait suite aux ententes précédentes, notamment l'entente Land-Cloutier de 1971, l'entente Andras-Bienvenue de 1975 et l'entente Cullen-Couture de 1978, évoquée précédemment. Le nouvel accord Canada-Québec vient consacrer les compétences provinciales du Québec dans le domaine de l'immigration (Becklump, 2008).

Le Québec de 2013 ne correspond nullement à celui des années 1990. Sur le plan démographique notamment, les caractéristiques des personnes qui immigreront dans la province sont fondamentalement différentes de celles prévalant vingt ans plus tôt. D'une part, au cours de cette période, le Québec a augmenté considérablement ses quotas d'immigration. Le nombre de nouveaux arrivants était de 51 737 en 2011, dont 70 % étaient des immigrants économiques.

Notons que dans les années 1990 Québec accueillait moins de 20 000 nouveaux arrivants par année. En 2012, la plupart des immigrants vivent dans la région métropolitaine de recensement de Montréal, région où le taux de concentration des immigrants est le plus élevé au Canada. En revanche, le ratio de présence des personnes nées à l'étranger a légèrement augmenté dans d'autres régions métropolitaines de recensement, Québec et Gatineau entre autres. Cela étant, les objectifs du gouvernement de régionaliser l'immigration, quoique maintes fois énoncés, n'ont toujours pas été atteints. Les tableaux 23.1 et 23.2 illustrent les données pour Québec et Gatineau (<http://www.ville.quebec.qc.ca/nouveaux_arrivants/decouvre/docs/Politique_accuei_lintegration_retention_personnes_immigrantes.pdf>).

TABLEAU 23.1.

Répartition des immigrants par arrondissement – Québec

Sainte-Foy-Sillery	5 840
La Cité	4 510
Limoilou	2 950
Les Rivières	2 395
Charlesbourg	2 165
Laurentien	1 840
Beauport	1 315
La Haute-Saint-Charles	900

Source : Statistique Canada – Recensement 2006. Traitement : Commissariat aux Relations internationales et Immigration.

TABLEAU 23.2.

Composition des minorités visibles à Québec

	Total	Hommes	Femmes
NOIRS	4 550	2 365	2 185
ASIATIQUES	3 200	1 255	1 945
LATINO-AMÉRICAINS	2 725	1 295	1 430
ARABES	2 595	1 460	1 135
AUTRES	1 220	660	560
TOTAL – POPULATION DES MINORITÉS VISIBLES	14 290	7 035	7 255

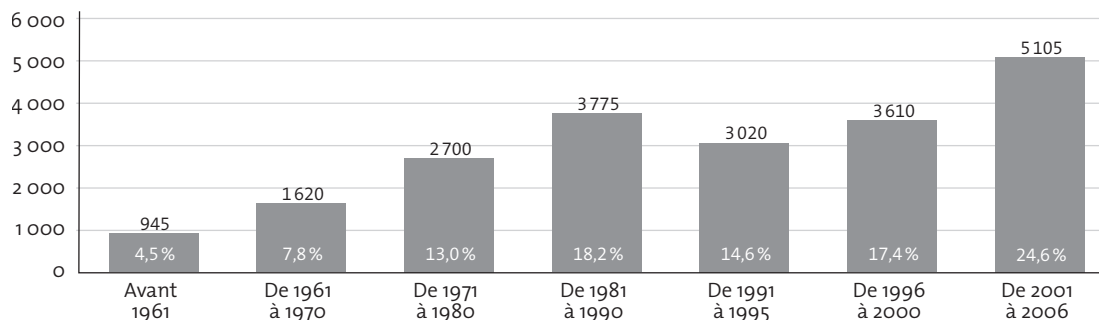
Source : Statistique Canada – Recensement 2006. Traitement : Commissariat aux Relations internationales et Immigration, <http://www.gatineau.ca/page.asp?p=histoire_cartes_statistiques/profil_demographique_socioeconomique>.

D'autre part, l'examen des pays de naissance des immigrants confirme des tendances nouvelles. Selon les données de 2011 du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, les origines des personnes admises se déclinaient comme suit : Afrique (33 %; ce qui inclut le Maghreb à 17,9 %); Asie (28,1 %);

Amérique (23,4 %); Europe (15,3 %); Océanie (0,1 %). En revanche, pendant les années 1990, près de 20 % des nouveaux immigrants qui sont arrivés à Montréal venaient d'Afrique et du Maghreb. Au cours de la même période, les pays de naissance de 30 % des immigrants qui se sont installés à Montréal étaient Haïti, la Chine,

FIGURE 23.1.

Immigrants reçus selon la période d'immigration et part dans la population immigrante (%) Gatineau, 2006



Source : Recensement de Statistique Canada.

l'Algérie, la France et le Liban. Finalement, en 2001, l'Italie, la France et la Grèce comptaient toujours parmi les principaux pays de naissance des immigrants montréalais (Metropolis, 2004). Bien que près de 80 % des nouveaux admis disent connaître le français, on se doute que, dans de nombreux cas, le niveau de connaissance de la langue française est plutôt rudimentaire. Conformément à la grille de sélection établie qui favorise l'arrivée d'une main-d'œuvre qualifiée, ajoutons que les nouveaux arrivants sont jeunes et scolarisés.

- > Dans le but de combler leurs besoins en main-d'œuvre, les provinces, et notamment le Québec, se préoccupent de plus en plus des questions migratoires à partir du milieu des années 1960.
- > Pour le Québec toujours, étant donné l'importance du maintien du caractère français de la société, la question migratoire se révèle d'un grand intérêt.

POINTS CLÉS

- > Au Canada, l'immigration est un domaine de responsabilité partagée entre le fédéral et les provinces.
- > La politique d'immigration canadienne a longtemps été basée sur des critères ethniques.
- > Ce n'est qu'à la fin des années 1960 que le législateur a mis en place un système d'admission universelle basé sur un système de points.

5. LA DIVERSITÉ ET L'INTÉGRATION

Le Québec étant de plus en plus diversifié sur le plan culturel, le gouvernement du Québec a énoncé les valeurs auxquelles les nouveaux arrivants doivent adhérer. Outre la langue française commune et la primauté du droit, le Québec se veut un endroit où les femmes et les hommes ont les mêmes droits. Autrefois une société tissée serrée, le Québec francophone vit désormais à l'ère des différences culturelles et religieuses.

Favoriser l'harmonie entre les divers groupes et s'assurer du respect des valeurs communes et personnelles représentent donc des défis collectifs de taille. En 2007 et 2008, la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, coprésidée par Gérard Bouchard et Charles Taylor, a permis de lever le voile sur les enjeux rattachés au fait, pour les citoyens du Québec, de vivre dans un environnement complexe et de plus en plus diversifié sur le plan culturel. Pour le gouvernement du Québec, l'évolution de la société ne peut se faire qu'en revisitant « l'interculturalisme, la laïcité, l'immigration et la thématique de l'identité québécoise » (Bouchard et Taylor, 2008, p. 17). S'assurer du maintien de l'harmonie entre les groupes et les personnes d'ascendances diversifiées, telles sont les orientations à favoriser.

La plupart des sociétés d'immigration doivent faire face à ce genre de contraintes. Pour le Québec, l'incidence de ces nouvelles questions va de pair avec la mise en avant de la notion d'interculturalité que certains associent à celle de multiculturalisme. Nous l'avons vu précédemment, le Canada se définit comme une société multiculturelle dans la mesure où « le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens » constituent un objectif enchâssé dans la *Charte canadienne des droits et libertés* (art. 27) de 1982. Par la suite, la *Loi sur le multiculturalisme canadien*, adoptée en 1985 par la Chambre des communes et sanctionnée en 1988, réitérait la valorisation du multiculturalisme au Canada par la « sensibilisation et la compréhension culturelles ». Au Québec, les nombreux détracteurs du multiculturalisme estiment que ce modèle est le propre d'une société fragmentée, les valeurs communes y étant absentes. En outre, pour une partie des souverainistes, le multiculturalisme canadien contredit le principe de la reconnaissance de deux peuples fondateurs, reléguant les francophones

dans l'ensemble canadien, au rang de groupe ethnique comme les autres (Bouchard, 2011).

Pour le gouvernement du Québec, l'interculturalité doit servir de socle à la cohésion sociale, à l'adhésion aux valeurs communes déjà énoncées (voir *supra*). À la suite de Gérard Bouchard, la question de savoir si l'**interculturalisme** et le multiculturalisme constituent deux paradigmes véritablement distincts se pose. La réponse à cette question varie énormément selon les auteurs. Pour les tenants du modèle d'intégration fondé sur le multiculturalisme, les dynamiques politiques relatives à cet enjeu doivent tenter d'apporter des réponses en tenant compte des particularismes ethnoculturels, quels qu'ils soient, sans chercher à maintenir ou à construire une appartenance commune. En revanche, pour les défenseurs du modèle interculturel, l'État se doit d'établir un équilibre entre les demandes d'accommodement des groupes issus de l'immigration et les valeurs de la société québécoise, l'existence d'une nation québécoise et le maintien d'une société de langue française (Gagnon, 2010). En somme, on s'attend à ce que le principe de reconnaissance des nouveaux arrivants tienne compte de l'histoire et de la culture de la nation québécoise (Seymour, 2008), une société francophone majoritaire marginalisée dans un environnement anglophone. Dans un tel contexte, un des enjeux largement débattus demeure l'idée de reconnaître ou non des droits collectifs dans les États multinationaux.

Pour le profane, néanmoins, les contradictions inhérentes aux décisions qui fondent la reconnaissance des droits à la différence ne sont pas toujours perçues comme allant de soi. Les réactions passionnées aux demandes d'accommodement raisonnable, notamment à propos des droits de pratique religieuse dans l'espace public ou d'aménagement de l'espace urbain pour construire des lieux de culte, exigent de recourir à de nouvelles configurations qui vont

bien au-delà du modèle théorique d'intégration, quel qu'il soit. Les réponses apportées aux demandes des diverses clientèles, qu'elles soient d'origine étrangère ou non, dépendront tant de la nature de leurs revendications que des solutions envisagées par les autorités politiques et administratives. En la matière, donc, il apparaît prudent de ne pas statuer définitivement sur des modèles théoriques qui risquent d'être mis à mal par un environnement changeant qui appelle constamment de nouvelles adaptations.

POINTS CLÉS

- > La diversité ethnique, culturelle et religieuse des sociétés canadienne et québécoise pose à ces dernières le défi de la cohésion sociale.
- > Au Canada, le modèle multiculturel semble répondre aux attentes des populations d'accueil; au Québec, par contre, la population est partagée entre le multiculturalisme et l'interculturalisme.

TABLEAU 23.3.

Dix principaux pays d'origine de l'immigration au Québec

	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2006
1	Italie (25,9 %)	Haïti (13,3 %)	Haïti (9,9 %)	Haïti (8,7 %)	Algérie (7,7 %)	Chine (9,5 %)
2	France (9,9 %)	France (6,9 %)	Liban (8,2 %)	Liban (7,3 %)	Chine (7,5 %)	Algérie (7,9 %)
3	Grèce (8,7 %)	Italie (6,9 %)	Viet Nam (6,4 %)	France (5,7 %)	France (7,3 %)	France (7,7 %)
4	Portugal (7,1 %)	Viet Nam (6,6 %)	France (5,0 %)	Chine (4,5 %)	Haïti (5,9 %)	Maroc (7,1 %)
5	Égypte (6,0 %)	Portugal (6,0 %)	Salvador (3,9 %)	Roumanie (4,3 %)	Maroc (5,0 %)	Roumanie (6,6 %)
6	R.-U. (3,9 %)	États-Unis (5,4 %)	Portugal (3,6 %)	Philippines (3,8 %)	Roumanie (3,9 %)	Colombie (4,9 %)
7	États-Unis (3,5 %)	Grèce (4,3 %)	Pologne (3,4 %)	Viet Nam (3,5 %)	Russie (3,2 %)	Haïti (4,7 %)
8	Maroc (3,3 %)	Liban (3,3 %)	États-Unis (3,4 %)	Sri Lanka (2,8 %)	Philippines (2,9 %)	Liban (2,9 %)
9	Haïti (2,1 %)	Égypte (2,8 %)	Cambodge (3,1 %)	Maroc (2,7 %)	Liban (2,9 %)	Mexique (2,4 %)
10	Allemagne (2,1 %)	R.-U. (2,7 %)	Chine (3,6 %)	Algérie (2,5 %)	Inde (2,5 %)	Pakistan (2,2 %)
Sous-total	73 520 (72,4 %)	70 125 (58,1 %)	71 400 (49,4 %)	50 170 (45,8 %)	53 295 (48,8 %)	108 575 (55,9 %)
Total	101 560 (100 %)	120 730 (100 %)	144 525 (100 %)	109 640 (100 %)	109 075 (100 %)	193 905 (100 %)

Source : Recensements canadiens (2006 et 2001).

QUESTIONS

1. Quels sont les principaux modèles d'intégration des populations immigrantes ?
2. En quoi et pourquoi les caractéristiques sociodémographiques des communautés ethnoculturelles présentes au Québec depuis la fin des années 1970 sont-elles différentes de celles qui prévalaient auparavant ?
3. Quels sont les principaux obstacles qui freinent l'intégration des populations immigrées ? À cet égard, donnez des exemples de politiques publiques censées aplanir les difficultés que connaissent les nouveaux arrivants.
4. Énoncez les ressemblances et les différences entre le multiculturalisme et l'interculturalisme.
5. Quels sont les principaux apports de l'école de Chicago dans le domaine des migrations ?

LECTURES SUGGÉRÉES

- Huntington, S.P. (2000). *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob.
- Jenson, J., B. Marques-Pereira et É. Remacle (dir.) (2007). *L'État des citoyennetés en Europe et dans les Amériques*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Martiniello, M. (2011). *La démocratie multiculturelle*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Salée, D. (2010). « Penser l'aménagement de la diversité ethnoculturelle au Québec : mythes, limites et possibles de l'interculturalisme », *Politique et Sociétés*, vol. 29, n° 1, p. 145-180.
- Stasiulis, D. et Y. Abu-Laban (1990). « Ethnic activism and the politics of limited inclusion in Canada », dans A.-G. Gagnon et J.P. Bickerton (dir.), *Canadian Politics: An Introduction to the Discipline*, Peterborough, Broadview Press, p. 580-608.
-

GLOSSAIRE

ACCULTURATION : Sous l'effet de contacts continus et répétés entre différents groupes culturels, on assiste à des échanges de normes, de valeurs et de comportements qui tendent à modifier chacun des groupes impliqués dans ces rapports. À terme, cela peut donner lieu à une nouvelle culture commune.

ASSIMILATION : Modèle de gestion publique de la diversité qui vise à rendre conformes les valeurs, les normes et les comportements d'individus issus de l'immigration à ceux de la majorité sur un territoire donné. Selon ce modèle, il est attendu des nouveaux arrivants qu'ils abandonnent leur identité d'origine et leur loyauté envers leur pays d'émigration pour ceux de leur territoire d'accueil.

COMMUNAUTARISME : Position politique qui, au nom des valeurs universelles, refuse la reconnaissance du droit à la différence. Ce courant est davantage présent en France, pays des valeurs républicaines.

DIVERSITÉ : Fait référence à une multitude de comportements et de traits culturels des populations, eu égard aux modèles culturels dominants qui tendent à s'effriter en lien avec la mondialisation et les migrations internationales. Cette diversité est à la fois sociale (p. ex. orientation sexuelle), culturelle (p. ex. minorités ethnoculturelles) et politique (p. ex. minorités nationales).

IMMIGRATION : Phénomène par lequel les populations d'un pays ou d'une aire géographique vont s'établir ailleurs, momentanément ou définitivement, pour des motifs surtout économiques (connaître de meilleures conditions de vie) et politiques (obtention de droits civiques et politiques). L'immigration fait l'objet de nombreuses politiques publiques en Occident.

INSERTION : Encouragement notamment par le biais de politiques publiques stimulantes, des groupes et des individus marginalisés à participer à la vie publique.

INTÉGRATION : Processus par lequel les nouveaux arrivants, tout en gardant leurs particularités culturelles, établissent des relations positives avec la société d'accueil. Au nombre des indicateurs d'intégration, on trouve notamment la maîtrise de la langue de la société d'accueil, l'exercice du droit de vote et le militantisme civique et politique.

INTERCULTURALISME : Modèle de gestion publique de la diversité qui prévaut au Québec et qui y concurrence le modèle fédéral

de multiculturalisme. Tout comme le multiculturalisme, l'interculturalisme encourage le dialogue et les échanges entre les minorités ethnoculturelles et la majorité nationale tout en prônant l'intégration civique.

MULTICULTURALISME : Position politique qui consiste à accorder, par l'entremise de politiques publiques, des droits spécifiques à des groupes ethniques diversifiés. Au Canada, il s'agit d'une politique officielle de gestion de la diversité depuis 1971 qui s'appuie théoriquement sur l'absence de majorité nationale et qui encourage l'intégration des immigrants dans une des deux langues officielles. Ce modèle a connu un succès certain en ce qui a trait à l'intégration des nouveaux arrivants et de leur sentiment d'appartenance envers le Canada.

PLURALISME : Valorisation de la diversité en tant qu'idéal et défense des modèles publics de gestion de la diversité. Au sens sociologique du terme, peut être synonyme de diversité.

PLURALISME AMÉRICAIN : On fait référence à ce modèle de gestion publique de la diversité sous le nom de *melting pot* ou creuset. Ainsi, dans la société américaine, il existe une entité culturelle et politique dans laquelle toute personne issue de l'immigration est invitée à se fondre.

RÉPUBLICANISME FRANÇAIS : Modèle de gestion publique de la diversité non pluraliste qui tend à occulter la diversité pour ne voir qu'une seule identité culturelle nationale française à laquelle l'immigrant est appelé à s'intégrer.

TRAJECTOIRE MIGRATOIRE : Processus décrivant le parcours des migrants qui quittent leur pays de naissance pour un pays d'accueil ; leur itinéraire n'est pas nécessairement linéaire.

BIBLIOGRAPHIE

- Becklump, P. (2008). *L'immigration : l'accord Canada-Québec*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, <<http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/bp252-f.pdf>>.
- Bibliothèque et Archives Canada (2009). *Les premiers Canadiens d'origine chinoise : 1858-1947*, Ottawa, Gouvernement du Canada, <<http://www.collectionscanada.gc.ca/canadiens-chinois/021022-1400-f.html>>.
- Bigo, D. (2002). « Security and immigration : Toward a critique of the governmentality of unease », *Alternatives*, n° 27, p. 63-92.
- Bouchard, G. (2011). « Qu'est-ce que l'interculturalisme ? », *McGill Law Journal*, vol. 56, n° 2, p. 395-433.
- Bouchard, G. et C. Taylor (2008). *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation. Rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Borjas, G.J. (1990). *Friends or Strangers. The Impact of Immigrants on the U.S. Economy*, New York, Basic Books.
- Brossard, J. (1967). *L'immigration : les droits et pouvoirs du Canada et du Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Carter, B., M. Green et R. Halpern (1996). « Immigration policy and the racialization of migrant labour : The construction of national identities in the USA and Britain », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 19, n° 1, p. 135-157.
- Carter, D.J. (1998). *POW-Behind Canadian Barbed Wire : Alien, Refugee and Prisoner of War Camps in Canada : 1914-1946*, Calgary, Eagle Butte Press Company.
- Corbett, D.C. (1957). *Canada's Immigration Policy*, Toronto, University of Toronto Press.
- Crépeau, F. (2002). « Le contrôle des frontières : le risque d'une mise en cause de l'État de droit », dans J. Renaud, L. Pietrantonio et G. Bourgeault (dir.), *Les relations ethniques en question*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 41-61.
- Dewitte, P. (dir.) (1999). *Immigration et intégration. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- Dubreuil, B. et G. Marois (2011). *Le remède imaginaire : pour-quoi l'immigration ne sauvera pas le Québec*, Montréal, Boréal.
- Eisenger, P.K. (1980). *The Politics of Displacement : Racial and Ethnic Transition in the American Cities*, New York, Academic Press.
- Fielding Ogburn, W. (1922). *Social Change with Respect to Culture and Original Nature*, New York, B.W. Huebsch.
- Gagnon, B. (dir.) (2010). *La diversité québécoise en débat : Bouchard, Taylor et les autres*, Montréal, Québec Amérique.
- Glazer, N. et D.P. Moynihan (1986). *Beyond the Melting Pot*, Cambridge, Institute of Technology Press.
- Hawkins, F. (1988). *Canada and Immigration Public Policy and Public Concern*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Hawkins, F. (1989). *Critical Years in Immigration. Canada and Australia, Compared*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Institut Metropolis (2004). *Nos diverses cités*, n° 1, Ottawa, Patrimoine canadien.
- Ikawa-Smith, F. (1990). « L'idéologie de l'homogénéité culturelle dans l'archéologie préhistorique japonaise », *Anthropologie et sociétés*, vol. 14, n° 3, p. 51-76.
- Kubat, D. (1993). « Canada : Immigrations's humanitarian challenge », dans D. Kubat (dir.), *The Politics of Migration Policies : The Settlement and Integration, the First World into the 1990s*, 2^e éd., New York, Center for Migration Studies, p. 23-44.
- Knowles, V. (1997). *Strangers at Our Gates : Canadian Immigration and Immigration Policy, 1540-1990*, Toronto, Dundurn Press.
- Johnson, C. (1930). *The Negro in American Civilization : A Study of Negro Life and Race Relations in the Light of Social Research*, New York, Henry Holt.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship : A Liberal Theory of Minority Rights*, Don Mills, Oxford University Press.

- Labelle, M. (2011). *Racisme et antiracisme. Discours et déclinaisons*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Leclerc, J. (2013). « Accord du lac Meech (1987) », dans J. Leclerc (dir.), *L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, Université Laval, <http://www.axl.cef.aval.ca/amnord/cndconst_Meech_87.htm>.
- Nations Unies (2008). *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*, <<http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>>.
- Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration (1990). *Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Portes, A. et M. Zhou (1993). « The new second generation: Segmented assimilation and its variants », *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 530, n° 1, p. 74-96.
- Portes, A. et R.G. Rumbaut (2001). *The Story of the Immigrant Second Generation*, Berkeley et Los Angeles, University of California Press.
- Rea, A. et M. Tripier (2008). *Sociologie de l'immigration*, Paris, La Découverte.
- Roy, G. (2010). *Rue Deschambault*, Montréal, Boréal.
- Saito, L.T. (1998). *Race and Politics*, Chicago, University of Illinois Press.
- Sayad, A. (1977) « Les trois "âges" de l'émigration algérienne en France », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 13, n° 1, p. 59-79.
- Sayad, A. (1991). *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, Bruxelles, De Boeck.
- Sayad, A. (1994). « Qu'est-ce que l'intégration ? Pour une éthique de l'intégration », *Hommes et Migrations*, vol. 1182, p. 8-14.
- Seymour, M. (2008). *De la tolérance à la reconnaissance*, Montréal, Boréal.
- Schnapper, D. (1991). *La France de l'intégration. Sociologie de la nation en 1990*, Paris, Gallimard.
- Schnapper, D. (1992). *L'Europe des immigrés. Essai sur les politiques d'immigration*, Paris, François Bourin.
- Schnapper, D. (1994). *La Communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de la nation*, Paris, Gallimard.
- Simard, C. (1998). *La place de l'autre. Fonctionnaires et immigrés au Québec*, Boucherville, Fides.
- Simard, C. (2002). « Libertés civiles et sécurité : le rôle central de l'État », dans J. Renaud, L. Pietrantonio et G. Bourgeault (dir.), *Les relations ethniques en question*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 63-78.
- Solomos, J. (2003). *Race and Racism in Britain*, Londres, Palgrave MacMillan.
- Thomas, W.I. et F. Znaniecki (1918). *The Polish Peasant in Europe and America: Monograph of an Immigrant Group*, Boston, The Gorham Press.
- Troper, H. (1993). « Canada's immigration policy since 1945 », *International Journal*, vol. 48, n° 2, p. 255-281.
- Wilson, W.J. (1987). *The Truly Disadvantaged: the Inner City, the Underclass, and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press.

CHAPITRE 24

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA

Intérêts, institutions et identités

Justin Massie et Stéphane Roussel

L'étude de la **politique étrangère**¹ est un domaine généralement associé au champ des relations internationales. Une grande partie des réflexions qu'elle suscite est structurée par les postulats, les hypothèses et les méthodes qui ont cours dans ce champ². Elle a également ouvert la voie à de nombreuses études comparatives, qui consistent à identifier les similitudes et les différences d'une expérience nationale à l'autre (Roosens, Rosoux et De Wilde D'estamael, 2004). La prédominance des perspectives internationalistes s'explique en partie par l'importance accordée aux variables propres à l'environnement international, telles que l'anarchie

internationale (un environnement dépourvu d'autorité centrale) et la puissance militaire des États, donnant lieu au recours possible à la guerre comme instrument de résolution des conflits.

Les travaux sur les relations internationales du Canada qui s'inscrivent dans une perspective résolument canadienne, c'est-à-dire qu'ils examinent des déterminants de l'ordre de la politique intérieure canadienne, s'avèrent relativement rares³. La politique étrangère demeure pourtant un objet des études canadiennes, dans la mesure où elle constitue une projection, par-delà les frontières, de la vie politique, économique, sociale et culturelle du pays, délimitée par des structures d'ordre constitutionnel,

.....
1. Les concepts en caractères gras sont définis dans le glossaire à la fin du chapitre.

2. C'est d'ailleurs dans les manuels de relations internationales que l'on trouve les plus souvent les états de la question en politique étrangère. Voir par exemple Battistella (2012).

.....
3. Parmi les exceptions, notons Nossal (1983-1984), Michaud (2002), Paquin (2006), Kukucha (2009) et Lagassé (2010).

institutionnel et identitaire, notamment. L'existence d'une politique internationale québécoise découle d'ailleurs de ces dynamiques. De même, la politique étrangère peut être abordée comme une facette de l'administration publique, et être étudiée de la même manière que toute autre politique publique, en ce qu'elle reflète des rapports de force politiques qui ont cours au sein des institutions en charge des relations internationales du Canada (le Bureau du premier ministre, le Bureau du Conseil privé, les ministères des Affaires étrangères et de la Défense nationale, etc.).

L'objet de ce chapitre est d'offrir un survol des réflexions sur la politique étrangère canadienne, et ce, tant du point de vue de la position de l'État dans le système international que des structures institutionnelles et des dynamiques identitaires canadiennes. Plus précisément, il s'agit d'identifier, pour chacun de ces domaines, les principaux facteurs qui influencent l'élaboration, l'orientation et l'exécution de la politique étrangère du Canada. Après avoir offert une définition de ce qu'est la politique étrangère, le texte passe en revue les trois champs d'étude pour identifier en quoi ils permettent de saisir des facettes essentielles de la politique internationale du Canada.

1. QU'EST-CE QUE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ?

À la base du terme « politique étrangère », il existe un flou définitionnel profond, lequel s'explique en grande partie par le fait que ce domaine se situe au carrefour de deux champs d'étude distincts : les relations internationales et les politiques publiques intérieures (Putnam, 1988). Le terme désigne effectivement plusieurs ordres de phénomènes politiques, et il n'existe aucune définition consensuelle de ce qu'il

signifie, ni même de ce qu'il exclut. Ainsi, la représentation du Canada au sein de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et de l'Organisation internationale du travail (OIT) fait-elle en sorte que les politiques canadiennes en matière de santé, de culture et de travail relèvent de l'ordre de la « politique étrangère » ?

La politique étrangère est généralement définie comme « l'instrument par lequel un État tente de façonner son environnement politique international » (Charillon, 2002, p. 13). Elle est donc constituée de l'ensemble des politiques élaborées par l'État pour agir sur la scène internationale, que ce soit pour promouvoir ou pour défendre des valeurs et des intérêts définis de façon très large. Ces politiques peuvent adopter plusieurs formes, qui vont de la décision à prendre en réaction à un événement spécifique ou afin d'atteindre un objectif précis, jusqu'à l'élaboration d'un cadre général déterminant les visées et les stratégies à long terme de l'État sur la scène internationale, en passant par la gestion quotidienne des programmes gouvernementaux à l'extérieur des frontières de l'État. La politique étrangère renvoie donc aux actions, aux objectifs et aux décisions de l'État relatifs à ses rapports extrafrontaliers, c'est-à-dire en dehors de sa juridiction territoriale⁴.

La politique étrangère est ainsi une affaire d'État, au sens où seuls les gouvernements souverains sont réputés en avoir une. L'activité des acteurs politiques non souverains (provinces, villes, régions, groupes politiques) est parfois désignée sous le vocable de « relations internationales » ou « politique internationale ». Une

.....
4. Pour une discussion plus élaborée de ce que constitue la politique étrangère, voir Charillon (2002), Roosens et Beja (2004) ainsi que Nossal, Roussel et Paquin (2007, p. 25-48).

même expression est utilisée afin de désigner les activités internationales des États fédérés (dont la province de Québec), mais la souveraineté de ceux-ci dans leurs champs de compétence, lesquels peuvent comporter une dimension internationale, leur octroie des droits et des devoirs d'ordre extrafrontalier (nous y reviendrons plus loin). L'exclusion des entités non pleinement souveraines de ce qui est communément appelé la « politique étrangère » découle en fait d'une sphère d'activité qui constitue la pratique la plus formelle de la politique étrangère, soit la « haute politique » (*high politics*). Cette dernière s'articule autour des trois grandes préoccupations : l'ordre international, la paix et la guerre. Ces enjeux sont, même dans des fédérations, l'apanage des gouvernements centraux. De même, la diplomatie, c'est-à-dire les activités par lesquelles les gouvernements communiquent officiellement entre eux, relève de la politique étrangère. Seuls les représentants des États souverains bénéficient, en théorie, des prérogatives accordées aux diplomates, bien que, comme nous le verrons, les États fédérés jouissent également de certains droits en la matière. La diplomatie consiste essentiellement à représenter l'État auprès de ses homologues et au sein d'organisations internationales gouvernementales, à gérer les rapports avec ceux-ci, traditionnellement dans les domaines de la paix et de la sécurité, à conclure des ententes internationales et à défendre les intérêts des citoyens dans les pays étrangers.

Au-delà de la haute politique, cependant, tracer les contours exacts du champ d'activité de la politique étrangère demeure difficile. Plusieurs ministères et agences du gouvernement ont des fonctions qui les conduisent à mener une grande partie, sinon la totalité, de leurs activités au-delà des frontières de l'État. C'est le cas notamment du ministère de la Défense nationale, de celui du Commerce

international, des Affaires étrangères ou encore de l'aide au développement. La coordination de ces quatre domaines a toujours représenté un casse-tête bureaucratique. De nombreuses expériences ont été tentées afin de la faciliter, en regroupant, selon différentes géométries, certains de ces ministères ou en réattribuant les responsabilités des ministres concernés (Nossal, Roussel et Paquin, 2007, p. 375-379 et 400-418). De façon générale, si les activités commerciales et d'aide au développement sont désormais chapeautées directement par le ministère des Affaires étrangères – au Canada au sein du ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (MAECD) –, la Défense demeure une entité distincte. Si elle devait, à des fins de cohérence, être subordonnée à la politique étrangère, la politique de défense est souvent traitée séparément de la diplomatie, tout comme d'ailleurs la politique commerciale du pays⁵.

Sur le plan des politiques, la tentative de coordination la plus ambitieuse du Canada a été le fait du gouvernement libéral sous le premier ministre Paul Martin, lequel publia en 2005 un énoncé comportant quatre volets, correspondant à autant de sphères d'activité : la diplomatie, la défense, l'aide au développement et le commerce international (gouvernement du Canada, 2005). Cet agencement a alors été nommé « politique internationale », pour souligner son caractère plus inclusif que la « politique étrangère », traditionnellement confinée aux questions de diplomatie et de défense. Le problème de la définition se complique davantage lorsque l'on constate qu'en fait le mandat de la grande majorité des ministères ou des agences gouvernementales

5. Le théoricien Carl von Clausewitz (1976, p. 46) résume ainsi la subordination de la politique de défense à la politique étrangère de l'État : « La guerre n'est que la simple continuation de la politique par d'autres moyens. »

comporte une dimension internationale (immigration, environnement et santé, par exemple). La zone d'application du terme « politique étrangère » devient donc de plus en plus difficile à déterminer et ne peut certainement plus se limiter aux seules activités du MAECD et du ministère de la Défense nationale (MDN).

La tentation d'éluder le terme « politique étrangère » et de plutôt préférer réunir et traiter toutes les activités internationales de l'État sous un même vocable, celui de « politique internationale » ou de « relations extérieures⁶ », découle en grande partie du postulat selon lequel l'environnement où elles doivent être exécutées (à l'extérieur des frontières nationales) est fondamentalement différent de celui où elles sont élaborées et où s'appliquent les autres politiques, soit le milieu national. Pourtant, il y a moyen de concevoir les choses autrement. En effet, certains chercheurs, souvent associés au champ de l'administration publique, préfèrent fonder leur raisonnement sur l'idée selon laquelle les politiques tournées vers le milieu international demeurent malgré tout des politiques publiques comme les autres, c'est-à-dire qu'elles peuvent être étudiées avec les mêmes instruments d'analyse. Dans cette perspective, la politique étrangère est d'abord et avant tout le prolongement des jeux politiques intérieurs, et ce n'est qu'à travers ceux-ci que l'activité internationale de l'État peut être comprise.

Pour notre part, il nous apparaît nécessaire de souligner la complémentarité plutôt que l'importance relative des milieux intérieurs et

extérieurs à l'État comme domaines d'action influençant la politique étrangère. Tant les événements et les rapports de forces internationaux que le contexte sociopolitique interne à l'État et les structures institutionnelles qui le composent doivent faire partie de l'analyse de la politique étrangère. Privilégier l'une ou l'autre de ces facettes revient à biaiser l'évaluation et à négliger l'apport respectif de chacune (Rosenau, 1987). Ainsi, puisque la politique étrangère se situe au carrefour des relations internationales et des politiques publiques intérieures, l'analyse de son élaboration, de ses orientations et de son exécution doit s'effectuer sur trois plans : international, gouvernemental et national. Nous examinons tour à tour ces perspectives afin de dégager les grandes lignes de la politique étrangère du Canada.

POINTS CLÉS

- > La politique étrangère est constituée des actions, des objectifs et des décisions de l'État relatifs à ses rapports extrafrontaliers. Elle inclut les activités de la « haute politique », traditionnellement qualifiée de politique étrangère, ainsi que les activités internationales de plusieurs autres ministères, qualifiées quant à elles de politique internationale.
- > L'analyse de la politique étrangère se trouve au carrefour des relations internationales et des politiques publiques intérieures. Elle nécessite donc l'étude de son élaboration, de ses orientations et de son exécution sur trois plans : international, gouvernemental et national.

6. L'utilisation du terme « relations extérieures » au Canada fut particulièrement populaire afin de désigner les rapports internationaux du Canada, puisque nombre d'entre eux consistaient en relations à l'intérieur de l'Empire britannique, donc n'étaient pas nécessairement « étrangers », dans la mesure où beaucoup de Canadiens – près de 30 % en 1965 – étaient d'origine britannique.

2. LA POSITION GÉOSTRATÉGIQUE, LA PUISSANCE ET L'INTÉRÊT NATIONAL DU CANADA

L'approche dite **réaliste** des relations internationales⁷ qui teinte encore bien souvent l'étude de la politique étrangère conçoit l'environnement international dans lequel se déploient les politiques de l'État comme fondamentalement différent de celui offert par l'environnement intérieur. Toute étude de ces politiques doit donc avoir comme point de départ cette distinction et constamment tenir compte des particularités du milieu international. Dans cette perspective, l'environnement international se caractérise tout d'abord par le fait qu'il est, contrairement au milieu interne, dépourvu d'autorité centrale capable d'arbitrer les différends. Il s'agit du postulat de l'*anarchie internationale*, qui signifie que les États doivent compter essentiellement sur leurs propres ressources pour promouvoir leurs intérêts, qu'ils ne peuvent faire confiance aux autres gouvernements, puisque ceux-ci peuvent impunément renier leur parole et, surtout, parce qu'ils peuvent ultimement recourir à la guerre pour trancher leurs querelles.

L'environnement international est donc une source de contraintes, qui oblige les États à adopter certains comportements s'ils veulent survivre et promouvoir leurs intérêts. Parmi ceux-ci s'élève comme primordiale la quête de puissance. Celle-ci regroupe autant les capacités matérielles de l'État (militaires, économiques, technologiques, démographiques, etc.) que ses outils diplomatiques (stratégies, savoir-faire, influence, alliances, etc.) et sa volonté politique de défendre, dans un ordre international

anarchique, l'**intérêt national** de l'État. La préservation, voire l'accroissement de la puissance de l'État, favorise ainsi son autonomie politique vis-à-vis de ses pairs et assure une plus grande chance de survie de l'État comme entité souveraine. Dans un monde où le risque de guerre est constant, la politique étrangère des États est – et se doit d'être, d'un point de vue réaliste – ultimement guidée par un seul et même objectif : la maximisation de la sécurité de l'État afin d'éviter de disparaître (Waltz, 2001, p. 188). Les gouvernements doivent ainsi se comporter en acteur rationnel, c'est-à-dire, à la suite d'un calcul coûts/bénéfices, en adoptant des politiques qui visent à accroître la puissance de l'État, car elle seule peut garantir la survie et la défense des intérêts nationaux. En ce sens, cet environnement détermine largement le contenu général de la politique étrangère, qui est d'abord et avant tout une *politique de puissance*.

L'État est, dans cette perspective, conçu comme un *acteur unitaire*, ce qui signifie que les jeux de politiques intérieures (élections, système partisan, attentes de la population) n'ont qu'une influence secondaire sur le cours de la politique étrangère. Ceci découle du fait que, quels que soient les désirs de la population et des dirigeants, ceux-ci doivent faire face à des contraintes qui déterminent l'intérêt national, sur lesquelles ils n'ont que peu de prise et auxquelles il n'y a d'autre choix que de se conformer. Ces contraintes sont d'ordre géographique (ressources, taille du territoire, voisinage), démographique (nombre d'habitants, degré de scolarisation, occupation du territoire), économique (degré de développement, richesse collective, structure du commerce), politique (volonté d'assumer les coûts et les sacrifices d'une politique de puissance, capacité de mobilisation des ressources) et militaire (taille des forces armées, alliances, moyens technologiques). Ces contraintes relèvent toutes de

.....
7. Pour une revue des différentes approches théoriques en relations internationales mentionnées dans ce texte, voir Battistella (2012) ainsi que Macleod et O'Meara (2010).

la position géostratégique de l'État, c'est-à-dire de son emplacement géographique et de sa puissance relative vis-à-vis des autres États.

Le postulat selon lequel le gouvernement se doit d'être rationnel – faute de quoi il met en danger la survie même de l'État – découle de cette conception des principaux déterminants de la politique étrangère. Puisque tout État représente une menace potentielle pour autrui, les dirigeants politiques, quelle que soit l'équipe au pouvoir, fonderont leurs décisions sur la base d'intérêts nationaux relativement objectifs – assurer la défense, l'autonomie et la prospérité de l'État – et en fonction des capacités relatives de l'État de les remplir. Ainsi, plus un État est puissant par rapport à ses homologues, plus il est en mesure d'agir de manière indépendante afin de façonner l'échiquier international conformément à ses intérêts. Dans ce contexte, l'État est à la fois conçu comme unitaire et rationnel, c'est-à-dire que ses élites gouvernantes sont contraintes d'agir selon un calcul des coûts et des bénéfices de leurs actions en fonction des intérêts nationaux et des capacités relatives de l'État. Peu importe les traits propres aux individus et au parti politique au pouvoir, on s'attend à ce que l'État identifie la même option optimale et adopte une politique semblable face à une situation donnée.

2.1. L'intérêt national du Canada

Ce type de raisonnement peut s'appliquer à la politique étrangère canadienne et plusieurs auteurs ont tenté de déterminer la nature de l'intérêt national du pays. L'une des plus anciennes analyses de ce type est celle proposée en 1937 par Escott Reid, qui deviendra par la suite un diplomate de haut rang. L'intérêt national canadien, selon Reid, s'articule autour de sept

principes, dont la préservation de l'unité nationale (entre Canadiens anglais et Canadiens français), le maintien de relations privilégiées avec le Royaume-Uni et les États-Unis, de même que l'adoption d'une politique de retrait par rapport aux conflits internationaux (Reid, 1986). Ainsi, on le constate, si certains de ces intérêts demeurent au cœur de la politique étrangère canadienne – l'unité nationale et l'alignement sur les États-Unis, par exemple – d'autres, comme la position de retrait par rapport aux conflits internationaux, ne correspondent plus à la réalité contemporaine.

Une autre définition, souvent citée par les spécialistes en politique étrangère canadienne (Buteux, 1994 ; Richter, 1997 ; Lovegrove, 2010), est celle de John Sutherland (1962), qui définit l'intérêt national canadien à partir des « invariants » que constituent la géographie nord-américaine du Canada, la puissance économique et les « alliances naturelles ». La première, fondamentale, signifie que :

the United States is bound to defend Canada from external aggression almost regardless of whether or not Canadians wish to be defended. We may call this the involuntary American guarantee. [...] [I]t is also true that Canada can never, consistent with her own interest, ignore the requirements of American security ; because, in the final analysis, the security of the United States is the security of Canada (Sutherland, 1962, p. 202-203).

À cette « garantie involontaire de sécurité » dont bénéficie le Canada et aux obligations d'alignement sur les États-Unis qu'elle induit s'ajoute la puissance économique du pays. Le Canada ne pouvant prétendre constituer une « grande puissance », il fait partie du second peloton, celui des puissances « moyennes », une position qu'il partage, selon Sutherland, avec des pays comme le Japon et l'Italie. La présence du Canada au sein

du G7, puis du G8 et du G20⁸ témoigne de son rang à titre de **puissance moyenne**. Le Canada représente la 10^e économie mondiale, le 14^e plus important dépensier en matière de défense et le 37^e pays le plus peuplé (Banque mondiale, 2011 ; SIPRI, 2011 ; IISS, 2011). Enfin, les « alliances naturelles » du Canada, selon Sutherland, vont au-delà des États-Unis pour couvrir également le Royaume-Uni et la France, soit les deux anciennes mères patries, avec lesquelles le Canada maintient nombre d'affinités politiques, culturelles et institutionnelles.

Plus récemment, Steven Kendall Holloway (2006) a élaboré une définition sophistiquée, et sans doute la plus élaborée de l'intérêt national du Canada, qui est fondée sur une liste de cinq priorités : la sécurité nationale, l'autonomie politique, l'unité nationale, la prospérité économique et la projection de l'identité. Définis de manière suffisamment large et vague, ces intérêts guident, selon Holloway, chacun des gouvernements canadiens, indépendamment de ses affiliations idéologiques.

Bien que le terme « intérêt national » soit relativement peu utilisé par le gouvernement canadien, il est possible de trouver des interprétations de celui-ci dans certains documents, en particulier les *livres blancs* sur la politique étrangère, ou encore sur la défense⁹. La plupart des auteurs reconnaissent d'ailleurs que le contenu de ces énoncés de politique étrangère a relativement peu changé d'un gouvernement

à l'autre depuis 1945 (Hogg, 2004), notamment en raison des « invariants » internationaux qui pèsent sur le Canada et des priorités qui en découlent, comme la recherche de sécurité, d'autonomie et de prospérité. La politique étrangère de Pierre E. Trudeau (Fortmann et Larose, 2004) et de Stephen Harper (Massie et Roussel, 2013) a toutefois été interprétée comme étant significativement différente de celle de leurs prédécesseurs, ce qui pourrait démontrer que les éléments qui constituent la notion d'intérêt national ne s'imposent pas de la même façon à tous les dirigeants politiques. Cela signifie que, malgré le caractère objectif des contraintes géostratégiques pesant sur le Canada, les gouvernements conservent une certaine marge de manœuvre dans l'interprétation de ces contraintes.

2.2. La puissance relative du Canada

L'évaluation de la puissance du Canada, et donc des ressources dont il dispose pour atteindre ses objectifs et défendre ses intérêts, a fait l'objet de nombreux débats (Nossal, Roussel et Paquin, 2007, p. 107-134). Le terme le plus communément employé pour définir la position du Canada dans la hiérarchie internationale est celui de « puissance moyenne », c'est-à-dire un pays qui n'est ni une grande puissance ni un petit État, qui a des intérêts internationaux importants, et qui dispose de certaines ressources lui permettant d'exercer une influence internationale, mais pas à un degré suffisant pour agir seul (Keohane, 1969 ; Munton, 1979). La « politique de puissance » du Canada consiste donc avant tout à contribuer, au meilleur de ses ressources, à maintenir un ordre international qui lui soit favorable et à se chercher des partenaires pour compenser ses faiblesses et atteindre ses objectifs sur la scène internationale. La participation active du Canada à maintes institutions

8. Ces institutions réunissent annuellement les huit et les vingt pays les plus industrialisés pour débattre des questions de l'heure et coordonner leurs politiques.

9. Les *livres blancs sur la politique étrangère* sont publiés épisodiquement par le gouvernement, historiquement au rythme d'un par gouvernement. Ce fut le cas des gouvernements Trudeau en 1972, Mulroney en 1986, Chrétien en 1995 et Martin en 2005 (le gouvernement Harper n'en ayant jamais produit à ce jour). En ce qui a trait aux *livres blancs sur la défense*, ils sont plus fréquents, puisqu'ils ont été publiés en 1947, 1964, 1970, 1987, 1994, 2005 et 2007.

internationales (l'Organisation des Nations Unies – ONU, l'Organisation du traité de l'Atlantique nord – OTAN, l'Organisation des États américains – OÉA, etc.) est donc souvent comprise comme étant la manifestation de la puissance moyenne canadienne, dans la mesure où le siège dont dispose le Canada au sein de ces institutions permet d'influencer les affaires internationales et de nouer des alliances avec des pays aux vues similaires (Sokolsky, 1989).

La notion de puissance moyenne est cependant contestée. Plusieurs estiment qu'elle ne traduit pas la véritable position du Canada, qu'il conviendrait plutôt de qualifier de « satellite des États-Unis » tant elle est faible ou, à l'inverse, de « puissance prépondérante » en raison de certains de ses atouts qui lui confèrent un statut important, comme la présence de ressources stratégiques (Dewitt et Kirton, 1983; Molot, 1990). Ce débat porte en fait moins sur la « véritable » puissance matérielle du Canada que sur le degré variable d'influence qu'il peut exercer sur les affaires internationales. Les premiers estiment que le Canada est largement dépendant des États-Unis, tant d'un point de vue sécuritaire qu'économique, et qu'en conséquence sa marge de manœuvre sur la scène internationale est relativement mince (Macleod *et al.*, 2000; Harvey, 2005). Les seconds jugent plutôt que le Canada peut souvent agir de manière unilatérale ou encore assembler des coalitions de partenaires afin d'atteindre ses objectifs internationaux (Kirton, 2012). C'est donc par l'analyse sectorielle de l'influence – et non par la puissance brute – du Canada que l'on peut évaluer son succès relatif à réaliser ses objectifs internationaux et ainsi qualifier le « rang » de l'État canadien parmi le concert des nations. Par ailleurs, comme nous le verrons dans la dernière section de ce texte, d'autres estiment plutôt que l'usage du terme « puissance moyenne » participe de la définition

de l'identité canadienne plus que d'une analyse qui se veut objective de ses ressources.

2.3. La position géostratégique du Canada

Le fait que le Canada soit un pays immense (environ 10 000 000 de km², soit près de 15 fois la France), peu densément peuplé, bordé par trois océans, dont une grande partie du territoire est difficilement accessible, et qu'il partage une frontière de près de 9 000 km avec les États-Unis signifie qu'il est à la fois impossible de le défendre efficacement, mais aussi qu'il est peu susceptible d'être menacé. Le Canada est, dans les mots de Desmond Morton (1982 et 1987), un pays à la fois « indéfendable et invulnérable ». Cela contribue largement à expliquer pourquoi, durant l'essentiel de son histoire, le Canada a adhéré à des alliances militaires, d'abord au sein de l'Empire britannique, ensuite au sein de l'OTAN. De même, malgré son isolement, le gouvernement doit veiller à préserver le contrôle qu'il exerce sur le territoire, en particulier dans les régions plus reculées. Par exemple, le réchauffement climatique et l'accès en théorie plus facile aux zones arctiques obligent les dirigeants canadiens à se préoccuper de l'exercice de la souveraineté dans le Nord. En ce qui concerne sa structure économique, elle fait du Canada un « État marchand », dont la prospérité dépend en très grande partie du commerce extérieur. Il doit s'assurer d'avoir accès à des marchés étrangers, de maintenir de bons rapports avec ses partenaires économiques et de pouvoir compter sur un ordre international stable et propice aux échanges. C'est d'ailleurs en grande partie l'impératif de prospérité qui a amené le Canada à conclure un accord de libre-échange avec les États-Unis et à accepter, afin d'assurer le libre commerce transfrontalier, les

exigences américaines en matière de sécurité – ce que l’on désigne désormais sous le vocable de « périmètre de sécurité » nord-américain (Fortmann *et al.*, 2003 ; Drache, 2006). La relation avec Washington, tant sur le plan politique, économique que militaire ou socioculturel, est celle qui doit constamment retenir l’attention d’Ottawa, puisque les États-Unis sont le principal partenaire du Canada, et de loin, dans chacun de ces domaines. Comme l’affirme Denis Stairs (1994, p. 8), « il n’y a qu’un seul impératif en politique étrangère canadienne, [celui] de maintenir une relation de travail politiquement amicale – et donc économiquement effective – avec les États-Unis ».

En marge des préoccupations à caractère matériel, telles que la sécurité et la prospérité, deux autres éléments reviennent fréquemment dans la définition de l’intérêt national canadien. Le premier est la promotion de l’identité canadienne, avant tout parce qu’il est de l’intérêt d’afficher, sur la scène internationale, une personnalité distincte de celle des États-Unis. En effet, le Canada est constamment déchiré entre une volonté d’accommoder et de se distancier de son voisin américain (McDonough, 2013). Les liens entre les deux pays sont si forts, et les traits culturels si semblables vus de l’extérieur, que le Canada risque parfois d’être considéré comme un simple appendice des États-Unis par les autres gouvernements, ce qui réduit son influence et sa capacité d’agir de manière autonome. En effet, afin d’influencer les affaires internationales, encore faut-il afficher des préférences différentes de celles des autres et réussir à façonner à son propre avantage les actions et les perceptions d’autrui. Or, en matière de politique étrangère, le Canada partage la plupart du temps les mêmes préférences que celles de son voisin américain (Lagassé et Robinson, 2008, p. 103-105). Ceci ne diminue pas la volonté du gouvernement canadien de se distancier des États-Unis, mais cela

réduit sa capacité à l’influencer dans le sens des intérêts propres au Canada.

Le second élément qui revient fréquemment dans la définition de l’intérêt national est celui de l’unité du pays. La perte de repères nationaux par la population, notamment en raison d’une forte identification avec les États-Unis, ainsi que l’existence d’un mouvement sécessionniste au Québec représentent deux menaces à l’existence même du Canada comme entité souveraine. La politique étrangère canadienne doit, au pire, éviter de mettre en péril l’unité nationale ou, au mieux, faire la promotion d’images qui contribuent à consolider, au sein de la population canadienne, le sentiment d’appartenance au Canada. Nous reviendrons sur ces deux éléments dans la dernière section.

2.4. Les stratégies internationales

Si les études sur l’intérêt national du Canada se concentrent généralement sur un nombre limité de variables, des débats peuvent surgir quant au choix des stratégies et aux moyens à prendre pour satisfaire cet intérêt ou, encore, pour déterminer l’ordre des priorités. Ainsi, la plupart des gouvernements qui se sont succédé à Ottawa depuis 1948 ont estimé que la participation du Canada aux institutions internationales (en particulier l’ONU et l’OTAN) constituait le moyen le plus sûr de promouvoir ses intérêts politiques et sécuritaires. Ces institutions offrent un moyen de stabiliser l’environnement international, de le rendre plus prévisible en établissant des règles de comportement pour les États et, surtout, d’encadrer les grandes puissances en leur imposant des obligations. De ce point de vue, elles représentent un moyen de rééquilibrer une relation forcément asymétrique avec les États-Unis en diluant l’influence de ces derniers dans des groupes comprenant de nombreux États, tout

en donnant l'occasion au Canada de jouer un rôle distinct sur la scène internationale. Sur le plan commercial, cette stratégie incite le Canada à diversifier ses partenaires économiques, de manière à diminuer sa dépendance à l'égard du marché américain. Cette approche fut notamment celle des gouvernements Trudeau (1968-1979 et 1980-1984) et Chrétien (1993-2003). La conclusion d'un accord de libre-échange avec l'Union européenne s'inscrit également dans cette perspective.

Une autre stratégie consiste à privilégier les relations bilatérales, et en particulier celle avec les États-Unis, plutôt que de miser sur les relations multilatérales au sein des institutions. Le Canada peut ainsi renforcer ses liens avec les partenaires qu'il juge les plus importants, adopter des comportements qui marquent plus aisément une distinction entre les « amis » et les « ennemis » (ce que les processus multilatéraux ne permettent pas toujours de faire) et même promouvoir ses intérêts par des politiques unilatérales. L'équivalent commercial de cette approche consiste prioritairement à favoriser l'intégration avec le marché américain pour maximiser les bénéfices que peuvent en retirer les entreprises canadiennes, et à ne se tourner vers d'autres marchés que de manière complémentaire (Hart, 2008). Sur le plan sécuritaire, il s'agit de mettre en place un véritable périmètre de sécurité nord-américain, de manière à faciliter le flux de biens et de personnes le long de la frontière canado-américaine. La conclusion de l'Accord de libre-échange nord-américain ainsi que le plan d'action *Par-delà la frontière* du gouvernement Harper¹⁰ s'inscrivent dans

cette perspective. De même, l'action à tendance unilatéraliste du gouvernement Harper vis-à-vis de l'Arctique canadien écarte les institutions multilatérales au profit d'une gestion axée sur la promotion de la souveraineté exclusive du Canada sur son territoire.

L'approche fondée sur une lecture rationnelle de la puissance et des intérêts du Canada a le mérite de la simplicité. Elle est certainement très utile pour comprendre les tendances à long terme et les récurrences dans le comportement du gouvernement, dont l'activisme canadien au sein de nombreuses institutions multilatérales. Elle permet d'expliquer pourquoi des gouvernements successifs tendent à adopter des politiques semblables, car les variables sur lesquelles elle s'appuie transcendent les préférences des dirigeants politiques. Il est ainsi difficile d'imaginer qu'un gouvernement canadien renonce à l'alliance militaire avec les États-Unis et l'Europe, institutionnalisée respectivement au sein du NORAD et de l'OTAN. Toutefois, une compréhension plus fine des décisions de politique étrangère, y compris les comportements qui apparaissent « anormaux » ou « hors norme », exige de renoncer au postulat de l'acteur unitaire et strictement rationnel et de s'astreindre à une étude approfondie des structures de l'État et de l'influence de la société civile.

POINTS CLÉS

- > L'approche rationaliste du réalisme permet d'expliquer les éléments de continuité en politique étrangère canadienne, dont la garantie involontaire de sécurité et la participation à de nombreuses institutions internationales.

10. Cette déclaration, faite conjointement par le premier ministre canadien et par le président américain en février 2011, marquait le début d'un processus d'accroissement de la compétitivité économique et du renforcement de la sécurité nord-américaine dans des domaines tels que la cybersécurité, le commerce, la

protection des infrastructures essentielles et l'application transfrontalière de la loi. Pour de plus amples détails, <<http://actionplan.gc.ca/fr/content/dela-la-frontiere>>.

Ceci découle des invariants qui composent la position géostratégique du Canada.

- > Il existe un débat sur la nature de l'intérêt national canadien. Parmi ses principales composantes figurent la sécurité des citoyens et du territoire, l'autonomie politique, la prospérité économique et l'unité nationale.
 - > La puissance relative du Canada est conçue en fonction de son rang dans la hiérarchie internationale, de même qu'en fonction de son degré d'influence sur la scène internationale. Il existe ainsi un flou quant au degré de puissance du Canada.
-

3. LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE : UNE POLITIQUE PUBLIQUE COMME LES AUTRES

L'approche réaliste, qui tend à considérer l'État comme un acteur unitaire ayant des intérêts supérieurs, c'est-à-dire qui vont au-delà de la somme des intérêts des individus et des groupes qui composent la société canadienne, ne permet pas d'expliquer certaines facettes de la politique étrangère, en particulier certaines décisions spécifiques qui ne semblent pas directement liées à une définition claire de l'intérêt national. Il convient alors de chercher une approche différente, qui offre une compréhension plus raffinée de la politique étrangère. C'est notamment le cas de l'étude des politiques publiques et de l'approche libérale des relations internationales. L'idée centrale est ici d'appliquer au domaine spécifique de la politique étrangère les instruments et les hypothèses formulées pour l'étude des autres sphères de la vie publique. En d'autres mots, et contrairement à l'approche précédente, la politique étrangère n'est pas fondamentalement différente de ces autres politiques

élaborées par le gouvernement, ou encore ces différences ne portent pas préjudice à l'analyse.

Le domaine des politiques publiques (ou encore de l'administration publique) s'intéresse à la gestion des politiques gouvernementales, de leur élaboration jusqu'à leur mise en œuvre. Il étudie le processus de prise de décision, le rôle des différents acteurs qui y participent et les facteurs structurants qui pèsent sur le comportement de ces derniers (Bernier et Lachapelle, 2010, p. 11). L'État n'est plus perçu comme un acteur unitaire, mais plutôt comme la structure au sein de laquelle interagissent une vaste gamme d'acteurs et comme le point de chute des demandes provenant des groupes et des individus qui composent la société civile. Dans ce contexte, la notion d'« intérêt national » perd une grande partie de sa valeur, puisqu'il convient plutôt, pour comprendre la politique étrangère, de s'intéresser aux intérêts des différents acteurs qui participent au processus et à la manière dont celui-ci se déroule. La politique étrangère est ici considérée comme l'expression internationale des dynamiques politiques intérieures à l'État. Ces postulats sont compatibles avec l'approche libérale des relations internationales qui, parce qu'elle prend en considération les structures gouvernementales et s'applique à des objets plus vastes que le seul domaine de la politique étrangère, peut contextualiser le processus de prise de décision, en précisant la nature de la contribution et des intérêts de la société civile (Doyle, 2008 ; Roussel, 2013).

Les programmes de recherche sur la politique étrangère qui s'inscrivent dans cette approche sont généralement divisés, quoique de manière assez poreuse, entre l'« analyse de la politique étrangère », qui s'intéresse principalement aux acteurs et aux facteurs structurants, et l'étude de la prise de décision en politique étrangère, qui porte surtout sur les processus qui aboutissent à la prise de

décision (Hudson, 2007 ; Carlsnaes, 2008 ; Battistella, 2012, p. 359-392). L'étude des acteurs consiste à identifier les individus ou groupes qui, à l'intérieur de l'État, contribuent aux décisions en politique étrangère et à déterminer les éléments qui façonnent leurs attitudes par rapport à une question donnée. Certaines analyses mettront l'accent sur les caractéristiques propres à chaque individu (histoire personnelle, éducation, croyances, psychologie, etc.) et tenteront de mesurer leurs répercussions sur les décisions. Il existe de nombreux modèles qui s'intéressent au comportement des individus (pour un survol, voir Cashman, 2000, p. 36-76 ; Hudson, 2007, p. 37-63 ; Gross Stein, 2008). Par exemple, Robert Jervis (1976) a cherché à démontrer que les individus peuvent posséder certains filtres cognitifs qui déforment leur perception de la réalité, ce qui les conduit à prendre des décisions erronées.

D'autres analyses se concentreront plutôt sur les nombreux groupes qui composent l'État, que ce soit les fonctionnaires d'un ministère ou d'une agence, les membres du Cabinet, les conseillers politiques, ou encore les militaires, et chercheront à comprendre leur motivation et leur influence respective. Elles peuvent leur prêter des dispositions psychologiques proches de celles des individus (mémoire collective, pensée groupale), s'intéresser à la culture ou aux habitudes (les « routines ») propres à ce groupe, ou encore, plus généralement, leur attribuer un caractère rationnel. Dans ce dernier cas, il s'agit, pour comprendre pourquoi un groupe défend une position donnée, de déterminer quels sont ses intérêts. Certains chercheurs se pencheront sur les rapports, au sein de l'État, entre les différents groupes et individus. La décision de politique étrangère sera alors le reflet des rapports de forces qui s'établissent entre eux, ou encore le résultat des négociations et des jeux de coulisses. Les travaux les plus connus à ce chapitre sont

ceux de Graham Allison (1971), qui comparent l'utilité du modèle rationnel (ce qui correspond à une approche fondée sur l'intérêt national) à celles des routines organisationnelles et de la politique bureaucratique.

Mais les composantes internes de l'État ne sont pas les seuls facteurs qui peuvent influencer la prise de décision. Plusieurs travaux portent sur la portée des groupes opérant à l'extérieur de l'État qui font pression sur le gouvernement. De nombreux acteurs émanant de la société civile sont ainsi réputés exercer une telle influence. C'est le cas de l'opinion publique, des médias, des experts et des universitaires, des entreprises privées, des organisations non gouvernementales (ONG), des partis politiques ou encore des représentants des diasporas (Nossal, Roussel et Paquin, 2007, p. 169-226 ; Carment et Bercuson, 2008). Enfin, il y a lieu de tenir compte des pressions émanant des autres ordres de gouvernement sur l'État central, comme les régions, les États fédérés, ou encore les municipalités. Ceci est particulièrement nécessaire dans le cas du Canada.

3.1. L'autonomie de l'exécutif

Bien que souvent élaborés pour rendre compte de la politique étrangère américaine, ces modèles sont aussi employés pour étudier celle du Canada. La transposition est d'autant plus facile que les acteurs qui participent à la décision y sont, à première vue, moins nombreux. Il convient d'abord de noter que, dans un système parlementaire de Westminster comme celui du Canada, les pouvoirs décisionnels en matière de politique étrangère et en défense sont, pour l'essentiel, concentrés entre les mains de la Couronne, ce qui signifie, en pratique, le premier ministre, ses conseillers et le Cabinet. Par exemple, il revient exclusivement au premier

ministre de prendre des décisions aussi graves que celle qui consiste à intervenir militairement sur la scène internationale. Certes, le premier ministre peut avoir la prudence de consulter le Cabinet ou même le Parlement, mais c'est à lui seul qu'incombe la décision finale. Le rôle du Parlement est donc secondaire (Lagassé, 2010 et 2012). Le Parlement peut approuver, souvent *a posteriori*, les décisions de l'exécutif afin de leur conférer une légitimité démocratique, exiger une reddition de comptes à la Chambre des communes, nécessaire dans un système de gouvernement responsable, ou encore proposer des recommandations au gouvernement par l'entremise des comités parlementaires, notamment. Mais, en définitive, seul l'exécutif, qui a hérité en cela des pouvoirs de la Couronne (appelés prérogatives royales), est habilité à élaborer et à exécuter la politique étrangère (il en va autrement de la mise en œuvre sur laquelle nous reviendrons).

Le premier ministre dispose donc d'une très grande latitude. Ceci découle de ses prérogatives constitutionnelles, dont le pouvoir de commander, contrôler et organiser les forces armées. L'autonomie du premier ministre en matière de politique étrangère découle également de son pouvoir de nommer et de révoquer les ministres. Ceux-ci doivent se conformer aux positions du premier ministre, faute de quoi ils s'exposent à des représailles pouvant aller jusqu'au congédiement. Par exemple, Jean Chrétien, à qui l'on demandait ce qu'il adviendrait si son ministre des Affaires étrangères n'était pas d'accord avec son engagement à l'égard de l'accord de Kyoto, répondit que « le lendemain, il y aurait un autre ministre des Affaires étrangères¹¹ ». En outre, les pouvoirs du premier ministre découlent du contrôle direct

qu'il exerce sur deux institutions centrales du système politique canadien, soit le Bureau du premier ministre (BPM), composé de conseillers politiques, et le Bureau du Conseil privé (BCP), un groupe de fonctionnaires chargés de la coordination de l'ensemble des ministères et de la préparation des réunions du Cabinet. À travers ces deux institutions, le premier ministre peut garder la mainmise sur l'ensemble des politiques du gouvernement (Savoie, 1999; Michaud, 2006; Nossal, Roussel et Paquin, 2007, p. 289-291). En effet, le Greffier du Conseil privé, le plus haut fonctionnaire de l'État canadien, a notamment pour mandat d'assurer la cohésion des politiques gouvernementales et la réalisation des priorités du premier ministre. Par son pouvoir de nommer les plus hauts fonctionnaires, en particulier les sous-ministres, le premier ministre dispose de moyens coercitifs significatifs afin de faire respecter ses vues au sein de chacun des ministères œuvrant dans le domaine de la politique étrangère. Enfin, dans ce domaine, le premier ministre bénéficie d'un accès incomparable aux renseignements et un accès privilégié à ses homologues étrangers, qu'il rencontre régulièrement dans les nombreux sommets des chefs des gouvernements (Nossal, Roussel et Paquin, 2007, p. 319-353). Ainsi, on pourrait dire que la politique étrangère du Canada est largement « ce que le premier ministre pense qu'elle est, ou dit qu'elle est » (Bland, 2007, p. 129).

En conséquence, le système parlementaire canadien, par la très grande autonomie qu'il accorde au premier ministre en matière de politique étrangère, tend à contredire la vision selon laquelle l'État n'est que la « courroie de transmission » des préférences d'une multitude d'acteurs sociétaux (Moravcsik, 1997). Au contraire, l'**autonomie de l'exécutif** vis-à-vis tant du pouvoir législatif que de la société civile tend à faire de la politique étrangère canadienne une chasse gardée du premier ministre.

11. Entrevue avec les auteurs, 6 avril 2012.

Ceci est d'autant plus vrai que les affaires internationales ne constituent que très rarement des enjeux électoraux¹². Le premier ministre ne s'expose donc qu'exceptionnellement à des représailles électorales à la suite d'une décision impopulaire¹³.

3.2. Les forces bureaucratiques

Il n'en demeure pas moins que la société civile et les partis politiques tentent d'influencer l'exécutif dans le sens de leurs préférences. À titre d'exemple, Jean Chrétien relatait ainsi les pressions qu'il reçut au moment de décider si le Canada allait ou non prendre part à la guerre anglo-américaine contre l'Irak : « Tout au long de l'automne [2002], on m'a pressé de toute part d'appuyer les Américains jusqu'au bout. Ces pressions me venaient de Washington, du milieu des Affaires, de la presse de droite et même de ces libéraux qui étaient favorables à une action militaire » (Chrétien, 2007, p. 341). En effet, la préservation de l'appui du caucus du parti politique représente l'une des contraintes qui pèsent lourdement sur le processus décisionnel du premier ministre en matière de politique étrangère. C'est grâce à cet appui que le premier ministre peut préserver sa légitimité et son statut de chef de parti, et donc de chef du gouvernement. Les décisions politiques majeures, comme l'est celle d'entrer en guerre, doivent ainsi soit plaire à la base militante du parti politique, soit

être bénéfiques électoralement pour le parti. Faut de quoi le premier ministre peut voir son poste de chef de parti contesté.

Une autre source d'influence qui pèse sur le premier ministre réside dans le Cabinet et, plus particulièrement en ce qui nous concerne, le Comité du Cabinet chargé des affaires étrangères et de la sécurité, composé des ministres dont le portfolio touche ces domaines. Ceci dit, les fonctions exercées par le ministre des Affaires étrangères dépendent de la latitude politique que lui laisse le premier ministre et du soutien que ce dernier lui apporte (Nossal, 1994-1995). Son rôle consiste surtout à voir à la gestion quotidienne de la diplomatie et à l'expression du point de vue du gouvernement sur les dossiers courants, mais il joue aussi un rôle important dans les décisions, en particulier lors des réunions du Cabinet. Il en va de même pour le ministre de la Défense, dont l'essentiel des tâches consiste à voir à la bonne gestion des Forces canadiennes. La participation de l'un ou de l'autre au processus décisionnel est donc entièrement à la discrétion du premier ministre. Par exemple, le ministre de la Défense nationale, Peter MacKay, admet ne pas avoir pris part à la décision du premier ministre Harper de mettre fin à la mission de combat des Forces canadiennes à Kandahar en 2011 (Brewster, 2011, p. 306). Ceci peut sembler paradoxal, voire peu parlementaire, dans la mesure où, selon le principe de la responsabilité ministérielle, le ministre est imputable devant le Parlement des actions de son ministère. Mais la personnalisation de la politique étrangère autour du premier ministre et le désir de ce dernier d'exercer un plein contrôle sur les actions internationales d'envergure font en sorte que c'est le chef de gouvernement à qui revient souvent le poids de la décision en ce domaine. Qui plus est, à la responsabilité individuelle des ministres devant la Chambre des communes s'ajoute la responsabilité collective du Cabinet, lequel est collectivement imputable

12. L'Accord de libre-échange avec les États-Unis et, dans une moindre mesure, l'invasion anglo-américaine de l'Irak firent l'objet de débats lors des élections de 1988 et 2004 respectivement. Il s'agit toutefois d'exceptions à la règle.

13. L'exception pourrait être le cas de John Diefenbaker, dont la défaite électorale de 1963 est en partie due à la controverse suscitée par l'acquisition de missiles sol-air Bomarc-B, qui ne pouvaient être employés qu'avec une charge nucléaire.

des décisions prises par ses comités et le premier ministre. Ainsi, à titre de chef de gouvernement, le premier ministre assume la responsabilité de toutes les décisions de son gouvernement. Il est donc logique qu'il s'assure d'être celui qui tranche les questions les plus délicates, parmi lesquelles figure sans conteste la décision d'entrer en guerre.

S'il est relativement facile d'identifier ceux qui ont la responsabilité de la prise de décision au niveau ministériel, les choses se compliquent davantage au niveau bureaucratique. Les fonctionnaires et les militaires sont non seulement appelés à mettre en œuvre les décisions politiques, mais doivent aussi fournir des conseils et, dans le cas de dossier d'importance moindre, prendre une multitude de petites décisions. À cet égard, les bureaucraties peuvent exercer une influence parfois déterminante sur le processus décisionnel. Selon Graham Allison (1971), les avis et les décisions des fonctionnaires peuvent être en partie façonnés par la perception de leurs propres intérêts bureaucratiques, tels que le désir de conserver l'initiative sur un dossier en particulier, ou celui d'accroître les ressources à leur disposition. De même, leurs préférences peuvent refléter des routines organisationnelles, dans le sens où les fonctionnaires tendent à privilégier les options qui sont les plus semblables aux pratiques déjà en vigueur et qui exigent donc un minimum de changement dans le contenu des politiques. Enfin, les fonctionnaires ne sont pas exempts des rivalités qui s'établissent au sein d'une organisation aussi vaste que celle du gouvernement, surtout lorsque leurs tâches les mettent en contact avec d'autres composantes de la bureaucratie. Ainsi, la coordination du ministère des Affaires étrangères et de celui de la Défense a toujours constitué un casse-tête dans la mise en œuvre de la politique internationale du Canada, puisque ces deux institutions tendent à entretenir des

visions différentes de leurs intérêts, lesquelles s'appuient sur des visions du monde parfois radicalement opposées (Legault et Fortmann, 1989; Dewitt, 2007). Ceci occasionne une compétition entre organisations bureaucratiques, qui tentent de maximiser leurs intérêts respectifs les unes face aux autres, incluant la quête de mandats et de ressources plus importants en matière de politique étrangère (Desrosiers et Lagassé, 2009).

3.3. Le fédéralisme et la paradiplomatie québécoise

Le fait que la politique étrangère soit une prérogative de la Couronne est un héritage du système parlementaire de Westminster. Toutefois, la Constitution canadienne est muette sur ce sujet, car, au moment de son adoption en 1867, le Canada était une composante de l'Empire britannique et les décisions en cette matière étaient entièrement prises par Londres. La Constitution précise cependant le partage du pouvoir de légiférer entre le gouvernement fédéral et les provinces qui composent la fédération canadienne (art. 91, 92, 92a, 93 et 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*). Elle confère des pouvoirs au parlement fédéral (notamment en ce qui a trait à la défense, au commerce, aux pêcheries et à la poste) et aux assemblées législatives provinciales (dont l'éducation et la santé), et prévoit des compétences partagées en d'autres domaines (ressources, immigration et environnement, par exemple). Le *Statut de Westminster* (1931), par lequel le Canada obtint sa pleine souveraineté de Londres en matière de politique étrangère, garantit au gouvernement central le droit de conclure des traités et de « faire des lois à portée extraterritoriale ». Il demeure cependant entièrement muet sur la question de la mise en œuvre des traités conclus par l'exécutif fédéral.

En conséquence, ce sont les tribunaux qui tranchèrent la question, jugeant que rien n'oblige les provinces à appliquer les traités conclus par le gouvernement fédéral sur la scène internationale qui touchent leurs champs de compétence (Paquin, 2006, p. 31). Autrement dit, le gouvernement fédéral dispose du pouvoir de négocier, signer et ratifier des traités internationaux, mais les législatures provinciales ont quant à elles le pouvoir de les mettre en œuvre, c'est-à-dire de prendre les mesures pour incorporer dans le droit interne les traités touchant leurs domaines de compétence.

Le fait que le gouvernement central n'ait pas le monopole des affaires internationales en raison de la nature fédérale de l'État canadien génère des problèmes de deux ordres. D'une part, lorsqu'il signe des ententes avec des gouvernements étrangers sur des objets qui sont du ressort des provinces, le gouvernement fédéral doit s'assurer que celles-ci sont bien disposées à les mettre en œuvre, puisque les parlements provinciaux doivent adopter des lois afin de donner effet aux traités qui touchent leurs propres lois. Cette obligation confère ainsi, dans les faits, une influence aux gouvernements provinciaux sur la formulation et la mise en œuvre de la politique étrangère, puisqu'ils ont la capacité de bloquer la mise en œuvre d'un traité si celui-ci s'applique à leur juridiction. Dans bien des domaines, comme l'immigration, le commerce ou encore l'environnement, les provinces exercent dès lors des pressions sur le gouvernement fédéral pour qu'il tienne compte de leurs intérêts spécifiques. Avec la mondialisation des enjeux autrefois d'ordre strictement internes, les gouvernements provinciaux sont donc amenés à élaborer des politiques et à exercer une influence de plus en plus grande sur la scène internationale. Ils sont activement consultés par Ottawa, ou font même partie de la délégation canadienne tout au cours des négociations, comme ce fut le cas pour celles qui ont

permis de conclure un accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne en 2013.

D'autre part, le gouvernement du Québec estime que, dans les domaines de compétences que lui confère la Constitution, il a la capacité de conclure lui-même ses propres ententes internationales et de représenter l'État du Québec au sein des institutions internationales dont le mandat touche à ses champs de compétence. Cette position, nommée « doctrine Gérin-Lajoie », du nom du ministre qui l'a formulée en 1965, entre naturellement en contradiction avec la vision du gouvernement fédéral et de nombreux Canadiens selon qui le Canada doit s'exprimer d'une seule voix sur la scène internationale (Paquin, 2006). En effet, en vertu du pouvoir de mettre en œuvre les traités internationaux qui relèvent de ses compétences provinciales exclusives et partagées, le ministre de l'Éducation, Paul Gérin-Lajoie, réclamait en 1965 le prolongement international des compétences provinciales, y compris la participation du Québec à l'élaboration et à la négociation de traités internationaux touchant ces compétences, de même qu'à sa représentation internationale afin de faire valoir ses intérêts propres. Cette doctrine a guidé la politique internationale de tous les gouvernements québécois qui lui ont succédé, incluant ceux de Jean Charest (gouvernement du Québec, 2006) et de Pauline Marois (Parti québécois, 2012).

L'activité internationale menée par un État fédéré comme le Québec en parallèle, et parfois de manière divergente, à celle de l'État central est qualifiée de *paradiplomatie*. La particularité de la paradiplomatie internationale québécoise, par rapport aux activités des autres provinces, est qu'elle n'émane pas seulement d'intérêts commerciaux liés à la mondialisation des échanges et à l'intégration régionale ; elle est aussi le fruit d'un nationalisme identitaire. C'est

pourquoi l'activisme international québécois est couramment conçu comme une forme de **para-diplomatie identitaire**, dont l'objectif central est « le renforcement ou la construction de la nation minoritaire dans le cadre d'un pays multinational », en l'occurrence le Canada (Paquin, 2004, p. 18-19). Il découle de la paradiplomatie identitaire une volonté du gouvernement du Québec d'accroître la visibilité et la reconnaissance de la nation québécoise à l'étranger en faisant la promotion du caractère distinct des valeurs et des préférences des Québécois.

Ceci a donné lieu à de nombreux conflits entre Ottawa et Québec, pour la plupart réglés par des compromis au terme de longs débats (Nossal, Roussel et Paquin, 2007, p. 562-581). Par exemple, c'est en fonction de cette doctrine que le Québec a souhaité être représenté diplomatiquement au sein de deux organisations internationales, l'Organisation internationale de la francophonie, de par son rôle en matière de promotion de la langue française, et l'UNESCO, en raison des intérêts du Québec en matière de préservation de la diversité culturelle. Les sièges qu'il a obtenus, par suite des concessions d'Ottawa, permettent au Québec d'exprimer ses vues et d'interagir auprès de partenaires internationaux. Certains qualifient cependant le siège du Québec à l'UNESCO, accordé par le premier ministre Harper, de « strapontin », puisque la délégation canadienne « ne peut parler que d'une seule voix définie par les autorités canadiennes ». En effet, contrairement à son rôle au sein de l'Organisation internationale de la francophonie, la délégation québécoise ne dispose pas d'un siège distinct de celui du Canada à l'UNESCO. En conséquence, les opinions exprimées et les décisions prises par la délégation canadienne ne refléteront pas nécessairement les préférences du Québec. Ainsi, « le délégué du Québec exerce plutôt un rôle de lobbyiste au sein même de la délégation canadienne et

auprès des autres délégations représentées dans cette organisation internationale, sans pouvoir parler au nom du Québec sur la tribune officielle de l'UNESCO » (Pelletier, 2013, p. 73).

3.4. La société civile

Le modèle des politiques publiques et l'approche libérale insistent enfin sur l'importance de tenir compte de l'apport de la société civile dans la formulation de la politique étrangère. Dans la mesure où l'État est considéré comme le lieu où convergent les demandes et attentes des différents acteurs constituant la société civile et où sont arbitrées les revendications contradictoires, les politiques qu'il adopte et soutient tendent à refléter les préférences des groupes les plus importants. L'étude de la politique étrangère doit donc passer, en partie, par l'analyse de ces demandes et attentes.

La liste des acteurs constituant la société civile est potentiellement infinie et constamment renouvelée, puisqu'elle peut comprendre tous les groupes d'intérêt qui se constituent formellement ou informellement autour de questions données, qu'ils soient de nature économique, sociale, idéologique, religieuse ou autre. Ces groupes sont, dans l'esprit du libéralisme, la courroie de transmission qui permet aux citoyens d'exercer une influence sur le gouvernement. Ainsi, l'examen des positions du Canada lors des négociations menant à la conclusion d'un accord de libre-échange pourrait révéler que celui-ci a été influencé par des groupes aussi divers que des associations représentant un secteur d'activité économique, des syndicats ou des mouvements sociaux. De même, les consultations publiques directes auprès des citoyens lors de l'élaboration d'un énoncé de politique internationale ou, encore, la participation de témoins experts et de groupes

d'intérêt aux travaux des comités parlementaires de la Chambre des communes et du Sénat offrent une voie significative à la société civile d'influer sur le contenu même de la politique étrangère canadienne (Schmitz, 2006).

L'étude de la politique étrangère accorde également une grande importance à la portée des représentations faites par les diasporas ethnoculturelles, c'est-à-dire des citoyens issus de l'immigration qui préservent un attachement identitaire envers leur pays d'origine (Carment et Bercuson, 2008). Ainsi, on dira que l'attitude du Canada à l'égard du conflit israélo-palestinien, des désastres naturels en Haïti, ou encore de la situation politique en Ukraine est en partie déterminée par la présence et les représentations des communautés liées à ces régions.

La position du gouvernement à l'égard d'un enjeu peut aussi être motivée par le groupe aux contours assez flous que forme l'« opinion publique », dont les humeurs se mesurent à l'évolution des sondages, voire par des manifestations et des débats publics, comme ce fut le cas à la veille de l'invasion de l'Irak par la coalition dirigée par les États-Unis, à laquelle bon nombre de citoyens craignaient de voir se joindre le Canada (Massie et Roussel, 2005). Par exemple, il ne fait aucun doute selon l'ancien chef du Bloc québécois, Gilles Duceppe (2004), qu'« *en relayant à Ottawa le refus massif des Québécoises et des Québécois de cautionner une guerre illégale en Irak, le Bloc québécois a joué un rôle déterminant pour éviter une participation canadienne* ». Dans le cas de la guerre d'Afghanistan, la mobilisation de l'opposition québécoise par le Bloc québécois fut beaucoup plus lente, bien moins influente et parfois même contradictoire (Massie, Boucher et Roussel, 2010).

Du point de vue des dirigeants politiques, l'examen de l'attitude de l'opinion publique

peut être l'occasion de mêler à la décision des calculs électoralistes, ou encore de faire d'un enjeu de politique étrangère un thème central de campagne électorale. Ainsi, à au moins quatre reprises (1891, 1911, 1935 et 1988), des campagnes ont permis de trancher un débat sur la pertinence de conclure un accord commercial avec les États-Unis (Nossal, Roussel et Paquin, 2007, p. 223-225). De même, l'élaboration de la politique étrangère peut être dictée par des stratégies visant à souder la population autour d'un enjeu rassembleur. À cet égard, les considérations d'unité nationale peuvent parfois jouer un rôle en politique canadienne, puisque le gouvernement fédéral évitera les gestes susceptibles de dresser l'un contre l'autre les Québécois francophones et les Canadiens anglophones (comme ce fut le cas lors des crises de la conscription au cours des deux guerres mondiales), ou voudra au contraire adopter des initiatives pouvant renforcer le sentiment d'appartenance au pays. Parmi les quelques rares causes qui sont susceptibles de remplir une telle fonction figurent les opérations de maintien de la paix jusqu'au tournant des années 2000 (Massie et Roussel, 2008), la promotion du multiculturalisme sur la scène internationale (Kymlicka, 2006) ou encore, plus récemment, la défense de la souveraineté dans l'Arctique.

Ces dernières considérations entraînent cependant le chercheur vers une autre approche théorique, laquelle met en exergue l'influence des identités et de la culture sur la politique étrangère. Ainsi, en plus de la politique de puissance, de la position géostratégique du Canada, des intérêts bureaucratiques, du fédéralisme et de l'autonomie relative de l'exécutif par rapport au pouvoir législatif et à la société civile, s'ajoute une série de facteurs structurants d'ordre identitaire.

POINTS CLÉS

- > L'approche libérale de la politique étrangère remet en question le postulat réaliste selon lequel l'État constitue un acteur unitaire et rationnel. La politique étrangère est ici considérée comme l'expression internationale des dynamiques politiques internes à l'État.
- > Le premier ministre dispose de pouvoirs considérables en matière de politique étrangère. Sa très grande autonomie décisionnelle est néanmoins contrainte, entre autres, par la nécessité de préserver l'appui du caucus et la confiance de la Chambre des communes, par les pressions de la société civile et par les intérêts bureaucratiques parfois divergents au sein de l'État.
- > La nature fédérale du régime politique canadien octroie aux provinces certains pouvoirs en matière de politique étrangère. La paradiplomatie identitaire québécoise vise à prolonger à l'extérieur des frontières canadiennes les compétences de la province, de même qu'à promouvoir et consolider l'identité internationale du Québec.

4. LES IDENTITÉS ET LES CULTURES EN POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Depuis le début des années 1990, les facteurs relatifs aux idées (par opposition aux variables matérielles et tangibles) ont suscité un regain d'intérêt des chercheurs en relations internationales. D'une part, les théories **constructivistes**, qui placent de tels facteurs au centre de l'analyse, ont largement tiré profit de l'incapacité d'expliquer les changements rapides qui, en 1989-1990, ont mené à la fin de la guerre froide. D'autre part, les variables idéelles permettent de relancer la réflexion critique, au moment où les théories

marxistes et néomarxistes (également fondées sur l'analyse des facteurs matériels) perdent de leur popularité.

L'hypothèse centrale du constructivisme est que les identités composant l'État et les interactions entre les acteurs en fonction de ces identités (ce que l'on nomme l'intersubjectivité) déterminent les intérêts, les rôles et les actions de l'État. En d'autres mots, pour comprendre le comportement d'un acteur étatique, il faut d'abord déterminer comment il se perçoit, comment il perçoit les autres et comment les autres le perçoivent. Les idées utilisées pour reconstituer l'identité de l'acteur font dès lors l'objet d'une analyse sociologique, en ce qu'il s'agit d'identifier les « significations collectivement partagées », telles que la culture, l'idéologie, la doctrine, l'interprétation de l'histoire, les valeurs et les normes. Cette analyse s'applique à plusieurs catégories d'acteurs collectifs, qu'il s'agisse des groupes qui composent l'État ou la société, de l'État lui-même, de la société dans son ensemble, ou encore d'un ensemble plus vaste que l'État, comme une civilisation ou la « communauté internationale », qui sont formés autour de significations partagées, auxquelles l'adhésion ou non permet de distinguer les membres du groupe (le « Nous ») des « Autres ».

La politique étrangère est un objet auquel se prête bien l'application des hypothèses idéelles telles que celles employées par le constructivisme. L'effet des significations partagées peut être étudié non seulement au niveau de l'État (l'identité étatique), de la société (l'identité nationale), mais aussi des groupes qui le composent (les identités subnationales) et qui participent à la prise de décision, ou encore des groupes supranationaux (les identités internationales). Bien que le constructivisme se décline en plusieurs variantes, des plus convenues aux plus critiques, nous nous concentrerons ici sur les hypothèses dites conventionnelles,

au sens où elles reprennent certains postulats des théories précédentes, notamment celui de la rationalité des acteurs et le recours à une **épistémologie positiviste** (Balzacq, 2013). Dans cette perspective, la recherche permet d'abord d'interpréter les préférences de l'acteur (qui sont les amis et qui sont les ennemis? En quelles circonstances recourir à la guerre? Quels comportements sont considérés comme acceptables ou inacceptables?), alors que les stratégies pour maximiser ces préférences peuvent être étudiées comme une suite d'actions dictées par la rationalité. Il est également possible de dire que toute identité est porteuse d'un certain nombre de rôles, et que l'acteur s'y conforme, car c'est ce que, socialement, on attend de lui (Abdelal *et al.*, 2006).

4.1. Les identités canadiennes et la culture stratégique

En politique étrangère, le constructivisme commande d'abord d'identifier les significations collectivement partagées au sein d'un acteur étatique. Il s'agit donc de cerner les éléments identitaires susceptibles de déterminer le comportement international du Canada. Comment le gouvernement et les Canadiens se perçoivent-ils par rapport au reste du monde, et quels sont les rôles qui y sont associés? Les variables pouvant être utilisées à des fins analytiques sont ici très nombreuses : le Canada est un État démocratique libéral, occidental, nord-américain, nordique ou arctique, multiculturel, bilingue, plurinational, altruiste, empreint de justice sociale, qui est issu et a évolué de manière pacifique, et bien d'autres (Haglund, 2009). Toutes ces identités sont susceptibles de commander l'adoption de certaines préférences ou de certains rôles en politique étrangère. Par exemple, en tant qu'État démocratique libéral,

il est « naturel » pour le gouvernement d'encourager l'adoption et le renforcement des normes conformes au libéralisme (telle que le respect des droits de la personne ou la tenue d'élection démocratique) tant chez les autres États qu'à l'échelle du système international. De même, il est possible de dire que les Canadiens ont longtemps appuyé la participation aux opérations de maintien de la paix parce que celles-ci renforçaient leur perception selon laquelle leur pays se démarque par son rejet de la violence comme instrument politique légitime (Massie et Roussel, 2008).

L'un des exemples classiques d'une identité structurant le comportement international du Canada (ou, à tout le moins, les attentes à son égard) est celui du concept de « puissance moyenne », pourtant formulé à l'origine sur la base de considérations matérielles, soit le degré de puissance que les dirigeants et les observateurs attribuaient au Canada. Dans une perspective constructiviste, la puissance moyenne du Canada n'est plus une qualification objective fondée sur l'observation des attributs de puissance, mais plutôt une composante de l'identité canadienne qui suppose l'adoption de certains rôles. Ainsi, le Canada est une puissance moyenne d'abord parce que les Canadiens se reconnaissent dans cette notion et dans les rôles qui y sont historiquement associés, que ce soit celui de médiateur, de promoteur de l'aide au développement, de membre actif au sein des institutions internationales (en particulier l'ONU) et de champion du maintien de la paix. Cette politique est généralement identifiée sous le nom d'**internationalisme libéral** (Munton et Keating, 2001 ; Roussel et Robichaud, 2004).

Cette référence à la puissance moyenne comme expression de l'identité canadienne renvoie à la notion d'« idée dominante », qui désigne un ensemble d'idées stables et cohérentes qu'entretient un groupe à l'égard de la

place de leur pays dans le monde, de ses priorités et des stratégies pour maximiser ses intérêts. Elle rejoint ainsi le concept de **culture stratégique**, soit un ensemble d'idées cette fois appliquées aux questions spécifiques relatives à l'usage de la force et aux fonctions assumées par les institutions militaires (Roussel et Morin, 2007). Dans cette perspective, l'internationalisme libéral ne représente qu'une idée dominante parmi plusieurs autres qui se sont succédé au cours de l'histoire du Canada. L'on distingue ainsi l'impérialisme (de la fin du XIX^e siècle jusqu'aux lendemains de la Première Guerre mondiale), l'isolationnisme (au cours de l'entre-deux-guerres), ainsi que l'internationalisme et l'atlantisme, qui émergent au cours de la Seconde Guerre mondiale, chacune prescrivant certains comportements au gouvernement canadien (Nossal, Roussel et Paquin, 2007; Massie, 2009).

Par exemple, certains estiment que les identités ethnoculturelles du Canada, en particulier les deux cultures nationales, anglophone et francophone, influent considérablement sur la politique étrangère canadienne. Elles consisteraient en une forme d'atlantisme biculturel, au sens où la présence de ces deux identités nationales au Canada entraînerait une volonté de nouer des relations particulières et privilégiées avec les États-Unis, le Royaume-Uni et la France. La préservation de l'unité transatlantique entre ces États, notamment au sein d'institutions multilatérales, constituerait dès lors le principal objectif diplomatico-stratégique du Canada (Massie, 2013). Ceci confierait également une légitimité interne à la politique étrangère du Canada, dans la mesure où le maintien de bonnes relations avec ces trois pays serait garant de l'unité nationale du pays, en raison du double attachement identitaire du Canada auprès de l'**anglosphère** et de la **francosphère**. Enfin, compte tenu de l'appartenance du Canada à la collectivité « atlantique », celui-ci serait

prédisposé à faire la guerre aux côtés de ses alliés « naturels ». De fait, le Canada n'a jamais fait la guerre depuis 1945 sans que ces trois alliés se soient préalablement entendus sur les mérites et la pertinence de recourir à la force militaire sur la scène internationale. Certains ont ainsi avancé que si la France avait appuyé l'intervention militaire anglo-américaine contre l'Irak en mars 2003, le Canada aurait pris part à cette guerre (Haglund, 2005).

En outre, la politique étrangère du gouvernement conservateur de Stephen Harper donne à penser qu'une nouvelle approche, que nous avons qualifiée ailleurs de néoconservatrice, tend à émerger et à faire concurrence à l'internationalisme et à l'atlantisme (Massie et Roussel, 2013). Le Canada serait plus prompt, selon cette perspective, à recourir à la force militaire sur la scène internationale, privilégierait les coalitions d'États démocratiques aux institutions internationales telles que l'ONU et adopterait une diplomatie, non pas de compromis, mais de « principe ». Dans les mots du premier ministre Harper : « Maintenant, nous savons où sont nos intérêts, et qui sont nos amis. Et nous prenons position de façon ferme et réfléchie quand nous traitons avec d'autres pays » (Harper, 2011). C'est d'ailleurs en vertu de cette diplomatie de « principe » que le premier ministre a boycotté de nombreuses rencontres de chefs de gouvernement, comme l'ouverture de l'Assemblée générale de l'ONU et le Sommet du Commonwealth, afin de dénoncer les violations des droits humains et des principes démocratiques.

Les variables identitaires peuvent ainsi être abordées sous l'angle de l'influence que subit la politique étrangère du fait de l'appartenance du Canada à certains groupes supranationaux. L'on peut soutenir que le fait que les Canadiens se définissent comme une société occidentale ou nord-américaine, qu'ils perçoivent leur pays comme un membre du club des États

démocratiques libéraux ou de celui des États les plus développés sur le plan économique, ou encore qu'ils appartiennent à des ensembles politiques implicites fondés sur la communauté de culture, comme l'anglosphère et la francosphère, façonnent certaines de leurs préférences en matière de politique étrangère. Ce lien peut en effet expliquer le choix de ses alliés (essentiellement occidentaux) depuis plus d'un siècle, ou pourquoi le gouvernement canadien semble généralement aligner ses positions diplomatiques et militaires sur celles à la fois des États-Unis, du Royaume-Uni, de la France et, dans une moindre mesure, d'Israël lors des crises internationales (Vucetic, 2011 ; Paquin, 2012-2013 ; Massie, 2013).

4.2. L'unité nationale et la distinction internationale

Au-delà des effets de l'identité sur le comportement international de l'État, la perspective identitaire suggère d'autres pistes de recherche en politique étrangère canadienne. Celle-ci peut notamment être considérée comme un moyen de renforcer l'identité nationale et internationale du Canada. D'une part, la classe politique peut prendre certaines initiatives de politique étrangère dans le but, ou avec pour conséquence, de renforcer le sentiment d'unité et d'appartenance au sein de la population autour d'enjeux et d'images qui interpellent la définition de ce qu'est un Canadien. Par exemple, on peut interpréter l'intérêt croissant du gouvernement canadien pour les questions liées à la souveraineté dans l'Arctique depuis 2004, non seulement comme une réaction face au phénomène de réchauffement climatique, mais aussi comme la promotion d'une cause qui unit la grande majorité des Canadiens (Roussel, 2010).

De même, l'internationalisme libéral jouit d'une telle adhésion populaire que certains comportements associés à celui-ci sont chèrement valorisés même par le mouvement souverainiste québécois. Par exemple, critiquant l'approche du gouvernement conservateur en matière de politique étrangère, la première ministre Pauline Marois affirme : « La politique étrangère actuelle du Canada ne correspond ni à nos valeurs ni à nos intérêts... Depuis quelques années, les Québécois ne se reconnaissent plus dans la politique étrangère canadienne, qui tourne le dos à sa tradition d'ouverture, de médiation et de multilatéralisme » (Chouinard, 2012). Dans la même veine, Gilles Duceppe soutient qu'un Québec souverain créerait « une force de maintien de la paix et de reconstruction intégrée » de manière à « devenir un centre d'expertise mondial en matière de reconstruction après des catastrophes naturelles ou des guerres » (Duceppe, 2010, p. 190). Il va même beaucoup plus loin en affirmant qu'un Québec souverain joindrait l'OTAN et le NORAD (Duceppe, 2010, p. 188). Ceci témoigne que, à plusieurs égards, la culture stratégique québécoise partage de nombreux référents identitaires avec ceux qui guident la culture stratégique canadienne, du moins celle d'orientation internationaliste et atlantiste (Roussel et Théorêt, 2004). Lorsqu'un gouvernement fédéral s'en éloigne, il s'expose nécessairement à une rétroaction négative de la part de segments significatifs de la population canadienne, voire au fractionnement de l'unité nationale par la mobilisation du mouvement nationaliste ou souverainiste québécois.

D'autre part, la politique étrangère peut servir à soutenir l'identité internationale du Canada en conférant une image distincte du pays. Il s'agit d'une fonction importante, puisque l'un des problèmes récurrents du Canada est de se démarquer des États-Unis, tant aux yeux des dirigeants étrangers que de la population.

La société canadienne semble partager tant de traits communs avec sa voisine du Sud que, pour un observateur de l'extérieur de l'Amérique du Nord, les deux tendent à se confondre. Certaines initiatives de politique étrangère peuvent donc avoir comme motivation, entre autres choses, de projeter sur la scène internationale une image de marque distinctement canadienne. Par exemple, au cours des années 1990, la politique de **sécurité humaine**, adoptée par le gouvernement de Jean Chrétien, remplissait cette fonction. Ainsi, l'établissement de la Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel, la mise sur pied de la Cour pénale internationale et la consolidation de la norme de « responsabilité de protéger » furent toutes mises de l'avant dans le cadre de la politique de sécurité humaine et eurent notamment pour effet de distinguer la politique étrangère canadienne de celle des États-Unis en faisant la promotion de l'identité « postmoderne » du Canada (Roussel et Robichaud, 2004).

La préservation de l'unité nationale et d'une identité internationale forte est d'autant plus nécessaire pour le gouvernement fédéral qu'il doit composer avec une société particulièrement fragmentée au plan identitaire. Parmi les traits marquants du Canada figurent en effet le fait qu'il s'agit d'un État où coexistent plusieurs cultures nationales (anglophone, francophone, autochtones) et que de cet immense pays peu peuplé se divise en régions (Maritimes, Québec, Ontario, Prairies, Colombie-Britannique et Nord canadien) parfois fort différentes. Ces deux éléments constituent parmi les principaux clivages au sein de la société canadienne, auquel s'ajoute une division idéologique gauche-droite qui s'affirme de plus en plus. Ceci engendre le fait que la société canadienne peut être subdivisée en autant de groupes qui n'entretiennent pas nécessairement les mêmes idées politiques, y compris en matière de politique étrangère.

Le clivage entre anglophones et francophones est certainement le plus ancien. Au début du xx^e siècle, il teintait déjà les débats sur l'attitude que le Canada devait adopter face aux demandes d'assistance militaires énoncées par Londres (Guerre des Boers, création d'une marine canadienne, participation à la Grande Guerre) et culmina avec la crise de la conscription de 1917-1918. Depuis, bon nombre d'auteurs estiment que les communautés nationales francophone et anglophone entretiennent des idées parfois fort différentes en matière de relations internationales, en particulier sur les questions de défense, à l'égard desquelles les francophones adopteraient des positions plus anti-impérialistes et antimilitaristes (Massie et Boucher, 2014). L'hypothèse sous-jacente ici est que la langue et l'histoire, qui sont des vecteurs de la culture et de l'identité des peuples, jouent un rôle fondamental dans la formation de l'opinion face à des enjeux donnés. Bien que la distinction entre les attitudes partagées par les deux communautés soit moins prononcée que ce que l'on estime généralement, le clivage demeure réel et la crainte de l'activer constitue parfois une contrainte avec laquelle les dirigeants politiques doivent compter (Roussel et Boucher, 2011). Dans le même ordre d'idées, les clivages régionaux seraient, comme en politique intérieure, une autre source de divisions sur certaines questions de relations internationales. Ces différences reflètent non seulement la diversité économique ou géographique du pays, mais aussi celle de la culture, de la composition démographique (les régions ayant été colonisées à des époques différentes et par des groupes différents) et de l'expérience historique. Ceci expliquerait en partie pourquoi les Albertains, presque autant que les Québécois, entretiennent des attitudes distinctes de celles des autres Canadiens à l'égard des affaires internationales (Massie, 2008).

Les origines des différences attitudinales des Québécois en matière d'affaires internationales illustrent à la fois la diversité et l'étendue de l'influence des facteurs identitaires. Pour Paul Adams (2004) par exemple, l'émergence de la « différence québécoise » provient de l'impérissable conviction, dans l'imaginaire collectif québécois, de constituer un peuple subjugué – une « petite nation » à la recherche d'un éternel désir de survivance. D'autres soutiennent que les prédispositions anti-impérialistes des Québécois sont entretenues par les liens culturels et la filiation identitaire uniques qui unissent le Québec et la France (Monière, 2004). Bref, les Québécois partageraient des valeurs plus européennes qu'américaines, ce qui les distancierait des nations anglo-saxonnes. Dans cette perspective, l'entretien de relations privilégiées par le Canada avec le monde francophone, en particulier avec la France, en découlerait et serait essentiel à la préservation de l'unité nationale. Il s'agit là d'un pendant francophone aux relations spéciales qu'entretient le Canada avec le monde anglo-américain (Gendron, 2006 ; Massie, 2013). Enfin, une autre explication est apportée par ceux qui postulent que les attitudes particulières des Québécois représentent l'expression sur la scène internationale d'une culture politique propre, façonnée par le niveau d'éducation, de connaissance et de revenu, par le sens de la responsabilité civique et par la religion (Gow, 1970). À cette culture politique s'ajoute un passé colonial marqué par plusieurs refus de porter les armes pour l'Empire britannique, ce qui aurait contribué à forger une méfiance face au recours à la force militaire chez les Québécois (Roussel et Boucher, 2011).

POINTS CLÉS

- > Tout autant que la puissance et la position géostratégique de l'État, ainsi que ses structures institutionnelles, l'identité nationale façonne la politique étrangère canadienne, notamment en définissant qui sont les « amis » et les « ennemis » du Canada, ou encore en précisant les conditions dans lesquelles l'usage de la force est légitime.
- > L'internationalisme libéral représente la culture stratégique « dominante » au Canada, mais il coexiste avec d'autres rivaux, dont l'atlantisme et le néoconservatisme.
- > La fragmentation identitaire du Canada, en raison de son caractère plurinational et de l'existence de nombreux régionalismes, entraîne certains clivages attitudinaux en matière de politique étrangère, des tensions politiques, notamment entre le gouvernement fédéral et la province de Québec, de même que le maintien de relations privilégiées avec les États-Unis, le Royaume-Uni et la France.

CONCLUSION

La politique étrangère se situe au carrefour des relations internationales et des politiques publiques intérieures. En conséquence, son étude doit nécessairement prendre en considération l'influence de facteurs des deux niveaux d'analyse. Parmi les facteurs structurants la politique étrangère du Canada, nous avons mis en exergue la position géostratégique du pays en Amérique du Nord, comme voisin de la superpuissance américaine et bénéficiaire privilégié de la garantie involontaire de sécurité américaine, ainsi que le rang de puissance « moyenne » du Canada au sein de la hiérarchie

internationale, conférant à Ottawa une capacité d'influer sur le cours des affaires internationales par l'entremise d'alliances avec des États aux vues similaires. Nous avons également montré la pluralité des intérêts nationaux du Canada, dont la quête de prospérité qui passe par la conclusion d'accords de libre-échange pour l'État marchand qu'est le Canada, de même que l'unité nationale, primordiale compte tenu de la présence d'un mouvement sécessionniste québécois. Nous avons également souligné l'autonomie considérable dont jouit le premier ministre par rapport aux pressions des parlementaires, des bureaucrates et de la société civile, ainsi que l'influence déterminante du caractère plurinational du Canada, notamment par une prédisposition « naturelle » à nouer des rapports privilégiés avec les États-Unis, le Royaume-Uni et la France, de même que par l'existence d'une paradiplomatie québécoise, laquelle alimente le mouvement souverainiste québécois et rend d'autant plus nécessaire, pour le gouvernement fédéral, d'adopter une politique étrangère qui parvienne

à consolider l'unité nationale et la distinction internationale du Canada.

Ces facteurs dépeignent chacun une facette de la réalité et peuvent tous contribuer à l'étude de la politique étrangère du Canada. Toutefois, parce qu'ils sont fondés sur des postulats différents, ils font appel à des logiques parfois incompatibles. Ainsi, la conception de l'État comme un acteur unitaire employée par les réalistes contredit l'importance accordée par le modèle des politiques publiques qui nécessite un examen des dynamiques internes de l'État. Cette difficulté, commune à l'ensemble du champ des relations internationales, voire à presque toutes les sciences sociales, doit être reçue comme un appel à la prudence. Si la tentation de vouloir dépeindre toutes les dimensions de la réalité hante souvent l'esprit de l'observateur et du chercheur, il ne faut pas perdre de vue que ces facteurs font appel à des logiques différentes, et donc qu'ils expliquent des phénomènes certes tous reliés à la politique étrangère, mais de nature différente.

QUESTIONS

1. Pourquoi est-il difficile de définir ce que constitue la politique étrangère ?
2. Quelles sont les principales approches théoriques pour comprendre la politique étrangère ?
3. Quels sont les principaux facteurs structurants de la politique étrangère canadienne ?
4. Est-ce que la politique étrangère canadienne peut être considérée comme une politique publique comme les autres ?
5. Pourquoi le Canada est-il couramment considéré comme une puissance moyenne ?
6. Quels sont les éléments qui sont généralement considérés comme étant les principaux intérêts nationaux du Canada et comment influent-ils sur la politique étrangère du pays ?
7. Pourquoi le premier ministre bénéficie-t-il d'une très grande autonomie décisionnelle en matière de politique étrangère ?

8. Qu'est-ce que la paradiplomatie identitaire du Québec ?
9. Quelles sont les principales cultures stratégiques canadiennes ?
10. Quelles sont les conséquences du caractère plurinational du Canada sur la politique étrangère du pays ?

LECTURES SUGGÉRÉES

- Macleod, A. et D. O'Meara (dir.) (2010). *Théories des relations internationales*, Montréal, Athéna.
- Massie, J. (2009). « Making sense of Canada's "irrational" international security policy : A tale of three strategic cultures », *International Journal*, vol. 63, n° 4, p. 625-635.
- Massie, J. (2013). *Francosphère : L'importance de la France dans la culture stratégique du Canada*, Montréal, Presses de l'Université du Québec.
- Nossal, K.R., S. Roussel et S. Paquin (2007). *Politique internationale et défense au Canada et au Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Roussel, S. (dir.) (2007). *Culture stratégique et politique de défense. L'expérience canadienne*, Montréal, Athéna.
- Roussel, S. et J.-C. Boucher (2011) « The myth of the Pacific society: Quebec's contemporary strategic culture », dans D. Bratt et C.J. Kukucha (dir.), *Reading in Canadian Foreign Policy: Classic Debates and New Ideas*, Toronto, Oxford University Press, p. 277-298.
- Smith, S., A. Hadfield et T. Dunne (dir.) (2008). *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*, Oxford, Oxford University Press.

GLOSSAIRE

ANGLOSPHÈRE : Entité civilisationnelle et transnationale ayant en commun la langue anglaise, peuplée majoritairement de descendants de colons britanniques, une culture politique libérale, ainsi qu'une prédisposition à recourir à la force militaire de manière concertée. On considère généralement qu'elle est composée du Royaume-Uni, des États-Unis, du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

AUTONOMIE DE L'EXÉCUTIF : Indépendance dont jouit le pouvoir exécutif, c'est-à-dire au Canada le premier ministre et le Cabinet, en

matière de politique étrangère, par rapport au pouvoir législatif et à la société civile.

CONSTRUCTIVISME : Théorie sociologique employée en relations internationales. Le constructivisme est fondé sur le postulat selon lequel les intérêts et le comportement des acteurs sont le produit de leur identité et des interactions avec les autres acteurs (intersubjectivité). Les « idées partagées » (culture, normes, valeurs, etc.) occupent donc une place aussi importante, sinon plus, que la réalité matérielle dans l'explication, car elles contribuent largement à

déterminer la manière dont les acteurs interprètent cette réalité.

CULTURE STRATÉGIQUE : Ensemble de significations collectivement partagées relatives aux questions de l'usage de la force militaire et aux fonctions assumées par les institutions militaires. Elle repose sur une certaine conception de l'État, donc d'une identité étatique.

ÉPISTÉMOLOGIE POSITIVISTE : Approche scientifique qui postule que la connaissance peut reposer sur l'examen de phénomènes observables et mesurables, et que l'observateur peut être neutre face à ces phénomènes, parce qu'il les observe de l'extérieur. Elle s'oppose aux épistémologies « réflexiviste » (ou post-positivistes) qui remettent en question le caractère objectif de la réalité et la capacité de l'observateur de rester neutre face à un univers social dont il fait lui-même partie et qui l'influence inévitablement.

FRANCOSPHERE : Entité civilisationnelle et transnationale ayant en commun la langue française, une histoire commune et des liens culturels, politiques et ethniques avec la France.

INTÉRÊT NATIONAL : Intérêts supérieurs de l'État qui définissent les objectifs primordiaux de la politique étrangère et confèrent une légitimité aux actions de l'État sur la scène internationale, lesquels peuvent ne pas correspondre aux préférences de certaines factions de la société. Au Canada, ces intérêts sont souvent de l'ordre de la sécurité nationale, de l'unité nationale, de la prospérité, de la souveraineté et du maintien de bonnes relations avec certains alliés.

INTERNATIONALISME LIBÉRAL : Approche qui, en politique étrangère canadienne, est fondée sur l'idée que le Canada est une « puissance moyenne » dont l'intérêt est de maintenir la paix et la stabilité du système international, et que cet objectif peut être atteint par des mécanismes qui favorisent la coopération, la prospérité et la résolution pacifique des conflits. Ces mécanismes peuvent comprendre les institutions multilatérales, le droit international, les opérations de maintien de la paix et l'assistance aux sociétés en difficulté.

NÉOCONSERVATISME (EN POLITIQUE ÉTRANGÈRE) : Conçu ici comme une approche alternative à l'internationalisme libéral, cette approche est fondée sur l'idée que la promotion des intérêts du Canada passe par un alignement sur les États-Unis, principal partenaire et seul État capable d'assurer la stabilité internationale. Il se caractérise également par une forme de clarté morale (capacité de discerner le « bien » du « mal »), une plus grande tolérance vis-à-vis de l'usage de la force, et une méfiance à l'égard des institutions internationales, jugées inefficaces et souvent détournées de leurs buts originaux.

PARADIPLOMATIE IDENTITAIRE : Activité internationale menée par un État fédéré comme le Québec en parallèle, et parfois de manière divergente, à celle de l'État central. La paradiplomatie identitaire québécoise vise à prolonger à l'extérieur des frontières canadiennes les compétences de la province, de même qu'à promouvoir et consolider l'identité internationale du Québec.

POLITIQUE ÉTRANGÈRE : Actions, objectifs et décisions de l'État relatives à ses rapports extra-frontaliers. Elle inclut les activités traditionnelles de la « haute politique »

(c'est-à-dire de l'ordre de la paix et de la guerre), ainsi que les activités internationales de plusieurs autres ministères, qualifiées quant à elles de politique internationale.

PUISSANCE MOYENNE : Qualificatif de la puissance d'un État « secondaire », c'est-à-dire ni une grande puissance ni une « petite » puissance. Au Canada, le terme signifie plus que le rang du pays au sein du concert des nations. Il postule un certain comportement international légitime, axé notamment sur le maintien de la paix, la médiation et le recours aux institutions multilatérales.

RÉALISME (EN RELATIONS INTERNATIONALES) : Théorie des relations internationales inspirée des réflexions d'auteurs tels que Nicolas Machiavel et Thomas Hobbes et qui est fondée sur les postulats selon lesquels les États sont

des entités unitaires (ils agissent comme un individu), rationnelles, opérant dans un environnement dépourvu d'autorité capable d'arbitrer leurs conflits. Les réalistes estiment que les États doivent mener une politique prudente et égoïste, en fonction de ses attributs de puissance et de son intérêt national.

SÉCURITÉ HUMAINE : Conception de la sécurité axée sur les individus. Elle signifie tant le droit des citoyens de vivre dans un environnement sécuritaire (c'est-à-dire libre de violence physique, économique, politique, religieuse et sociale) que la responsabilité de la communauté internationale de veiller au respect de ces droits par les États. Une politique de sécurité humaine fut privilégiée notamment par le ministre des Affaires étrangères Lloyd Axworthy (1996-2000).

BIBLIOGRAPHIE

- Abdelal, R., Y.M. Herrera, A.I. Johnston et R. McDermott (2006). « Identity as a variable », *Perspectives on Politics*, vol. 4, n° 4, p. 695-711.
- Adams, P.C. (2004). « The September 11 attacks as viewed from Quebec : The small-nation code in geopolitical discourse », *Political Geography*, vol. 23, n° 6, p. 765-795.
- Allison, G.T. (1971 [1999]). *Essence of Decision*, Boston, Little Brown.
- Balzacq, T. (2013). « Les constructivismes. Pour un constructivisme critique », dans D. Battistella (dir.), *Relations internationales. Bilan et perspectives*, Paris, Ellipses, p. 113-129.
- Banque mondiale (2011). « World development indicators database, World Bank », <<http://data.worldbank.org/data-catalog>>.
- Battistella, D. (2012). *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Bernier L. et G. Lachapelle (2010). « L'étude des politiques gouvernementales », dans S. Paquin, L. Bernier et G. Lachapelle (dir.), *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 11-35.
- Bland, D. (2007). « Tout ce qu'un militaire doit savoir sur l'élaboration de la politique de défense au Canada », dans S. Roussel (dir.), *Culture stratégique et politique de défense. L'expérience canadienne*, Montréal, Athéna, p. 129-142.
- Brewster, M. (2011). *The Savage War: The Untold Battles of Afghanistan*, Mississauga, John Wiley and Sons.
- Buteux, P. (1994). « Sutherland revisited : Canada's long-term strategic situation », *Revue canadienne de défense*, vol. 24, n° 1, p. 5-9.

- Carlsnaes, W. (2008). « Actors, structures, and foreign policy analysis », dans S. Smith, A. Hadfield et T. Dunne (dir.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*, Oxford, Oxford University Press, p. 85-100.
- Carment, D. et D. Bercuson (dir.) (2008). *The World in Canada: Diasporas, Demography, and Domestic Policy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Cashman, G. (2000). *What Causes War. An Introduction to Theories of International Conflict*, New York, Lexington Books.
- Charillon, F. (dir.) (2002). *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Chouinard, T. (2012). « Marois pourfend Ottawa à Paris », *La Presse*, 17 octobre.
- Chrétien, J. (2007). *Passion politique*, Montréal, Boréal.
- Kukucha, C.J. (2009). *The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Clausewitz, C.V. (1976). *Penser la guerre*, Paris, Gallimard.
- Desrosiers, M.-È. et P. Lagassé (2009). « Canada and the Bureaucratic politics of state fragility », *Diplomacy and Statecraft*, vol. 20, n° 4, p. 1-19.
- Dewitt, D.B. (2007). « Défense nationale contre Affaires étrangères. Le choc des cultures dans la politique de sécurité internationale du Canada », dans S. Roussel (dir.), *Culture stratégique et politique de défense. L'expérience canadienne*, Montréal, Athéna, p. 143-157.
- Dewitt, D.B. et J. Kirton (1983). *Canada as a Principal Power: A Study of Foreign Policy and International Relations*, Toronto, John Wiley and Sons.
- Doyle, M.W. (2008). « Liberalism and foreign policy », dans S. Smith, A. Hadfield et T. Dunne (dir.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*, Oxford, Oxford University Press, p. 49-70.
- Drache, D. (2006). *L'illusion continentale: Sécurité et nord-américanité*, Montréal, Athéna.
- Duceppe, G. (2004). *Les Affaires étrangères et la mondialisation: une vision propre au Québec*, conférence prononcée le 3 juin, Montréal, Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal.
- Duceppe, G. (2007). *Notes pour une allocution du chef du Bloc québécois*, conférence prononcée le 25 janvier, Montréal, Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal.
- Duceppe, G. (2010). *Gilles Duceppe: Entretiens avec Gilles Toupin*, Montréal, Richard Vézina.
- Fortmann, M. et M. Larose (2004). « An emerging counter-culture? Pierre Elliott Trudeau, Canadian intellectuals and the revision of liberal defence policy concerning NATO (1968-1969) », *International Journal*, vol. 69, n° 3, p. 537-556.
- Fortmann, M., A. Macleod et S. Roussel (dir.) (2003). *Vers des périmètres de sécurité? La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe*, Montréal, Athéna.
- Gendron, R.S. (2006). *Towards a Francophone Community: Canada's Relations with France and French Africa, 1945-1968*, Montreal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Gouvernement du Canada (2005). *Fierté et influence: notre rôle dans le monde*, énoncé de politique internationale du Canada, 19 avril, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- Gouvernement du Québec (2006). *La politique internationale du Québec: la force de l'action concertée*, Québec, Ministère des Relations internationales.
- Gow, J.I. (1970). « Les Québécois, la guerre et la paix, 1945-1960 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 3, n° 1, p. 88-122.
- Gross Stein, J. (2008). « Foreign policy decision-making rational, psychological and neurological model », dans S. Smith, A. Hadfield et T. Dunne (dir.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*, Oxford, Oxford University Press, p. 101-116.
- Haglund, D.G. (2005). « Canada and the sempiternal NATO question », *McGill International Review*, vol. 5, n° 2, p. 15-23.
- Haglund, D.G. (2009). « And the beat goes on: "Identity" and Canadian foreign policy », dans R. Bothwell et J. Daudelin (dir.), *Canada Among Nations, 2008: 100 Years of Canadian Foreign Policy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 343-367.

- Harper, S. (2011). « Prime Minister Stephen Harper's 2011 Convention Speech », *Nouvelles*, 13 juin, Ottawa, Parti conservateur du Canada.
- Hart, M. (2008). *From Pride to Influence : Towards a New Canadian Foreign Policy*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Harvey, F.P. (2005). « Canada's addiction to American security: The illusion of choice in the war on terrorism », *American Review of Canadian Studies*, vol. 35, n° 2, p. 265-294.
- Hogg, W. (2004). « Plus ça change: Continuity, change and culture in foreign policy white papers », *International Journal*, vol. 59, n° 3, p. 521-536.
- Holloway, S.K. (2006). *Canadian Foreign Policy. Defining the National Interest*, Peterborough, Broadview Press.
- Hudson, V. (2007). *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*, Toronto, Rowman and Littlefield.
- International Institute for Strategic Studies (2011). « Country comparisons – Commitments, force levels and economics », *The Military Balance*, vol. 111, n° 1, p. 451-482.
- Jervis, R.L. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press.
- Keohane, R.O. (1969). « Lilliputians' dilemmas: Small states in international politics », *International Organization*, vol. 23, n° 2, p. 291-310.
- Kymlicka, W. (2006). « The global diffusion of multiculturalism: Trends, Causes, consequences », dans S. Tierney (dir.), *Accommodating Cultural Diversity*, Ashgate, Aldershot, p. 17-34.
- Kirton, J. (2012). « Vulnerable America, capable Canada: Convergent leadership for an interconnected world », *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 18, n° 1, p. 133-144.
- Lagassé, P. (2010). « Accountability for national defence ministerial responsibility, military command and parliamentary oversight », *IRPP Study*, vol. 4, p. 3-60.
- Lagassé, P. (2012). « Parliamentary and judicial ambivalence: Toward Executive prerogative powers in Canada », *Canadian Public Administration*, vol. 55, n° 2, p. 157-180.
- Lagassé, P. et P. Robinson (2008). « Reviving realism in the Canadian defence debate », *Martello Papers*, n° 34, Kingston, Queen's Centre for International Relations.
- Legault, A. et M. Fortmann (1989). *Une diplomatie de l'espoir. Le Canada et le désarmement 1945-1988*, Québec, Centre québécois de relations internationales, Les Presses de l'Université Laval.
- Lovegrove, D. (2010). « Sutherland au XXI^e siècle: les invariants dans le programme d'élaboration des politiques du Canada depuis les événements du 11 septembre », *La Revue militaire canadienne*, vol. 10, n° 2, p. 13-19.
- Macleod, A. et D. O'Meara (dir.) (2010). *Théories des relations internationales*, Montréal, Athéna.
- Macleod, A., S. Roussel et A.V. Mens (2000). « Hobson's choice? Does Canada have any options in its defence relations with the United States? », *International Journal*, vol. 15, n° 3, p. 341-354.
- Massie, J. (2008). « Regional strategic subcultures? Canadians and the use of force in Afghanistan and Iraq », *La politique étrangère du Canada*, vol. 14, n° 2, p. 19-48.
- Massie, J. (2009). « Making sense of Canada's "irrational" international security policy: A tale of three strategic cultures », *International Journal*, vol. 63, n° 4, p. 625-635.
- Massie, J. (2013). *Francosphère: l'importance de la France dans la culture stratégique du Canada*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Massie, J. et J.-C. Boucher (2014). « Militaristes et anti-impérialistes: les Québécois face à la sécurité internationale », *Études internationales* (accepté).
- Massie, J., J.-C. Boucher et S. Roussel (2010). « Hijacking a policy? Assessing Quebec's "undue" influence on Canada's Afghan policy », *American Review of Canadian Studies*, vol. 40, n° 2, p. 259-275.
- Massie, J. et S. Roussel (2005). « Le dilemme canadien face à la guerre en Irak, ou l'art d'étirer l'élastique sans le rompre », dans A. MacLeod et D. Morin (dir.), *Diplomaties en guerre. Sept États face à la crise irakienne*, Montréal, Athéna, p. 69-87.
- Massie, J. et S. Roussel (2008). « Au service de l'unité: le rôle des mythes en politique étrangère canadienne », *La politique étrangère canadienne*, vol. 14, n° 2, p. 67-93.

- Massie, J. et S. Roussel (2013). « The twilight of internationalism ? Neocontinentalism as an emerging dominant idea in Canadian foreign policy », dans H.A. Smith et C. Turenne Sjolander (dir.), *Canada in the World: Internationalism in Canadian Foreign Policy*, Don Mills, Oxford University Press, p. 36-52.
- McDonough, D. (2013). « Getting it just right: Strategic culture, cybernetics, and Canada's goldilocks grand strategy », *Comparative Strategy*, vol. 32, n° 3, p. 224-244.
- Michaud, N. (2002). « Bureaucratic politics and the shaping of policies: Can we measure pulling and hauling games? », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 35, n° 2, p. 269-300.
- Michaud, N. (2006). « The prime minister, PMO, and PCO: Makers of Canadian foreign policy? », dans P. James, N. Michaud et M.J. O'Reilly (dir.), *Handbook of Canadian Foreign Policy*, Toronto, Lexington Books, p. 21-48.
- Molot, M.A. (1990). « Where do we, should we, or can we sit? », *International Journal of Canadian Studies*, nos 1-2, p. 77-96.
- Monière, D. (2004). *Les relations France-Québec: pérégrinations d'un intellectuel québécois en France, 2001-2004*, Montréal, Chaire Hector-Fabre d'histoire du Québec.
- Moravcsik, A. (1997). « Taking preferences seriously: A Liberal theory of international politics », *International Organization*, vol. 51, n° 4, p. 513-553.
- Morton, D. (1982). « The military problems of an unmilitary power », *Revue internationale d'histoire militaire*, vol. 54, p. 1-30.
- Morton, D. (1987). « Defending the indefensible: Some historical perspective on Canadian defence », *International Journal*, vol. 42, n° 4, p. 627-644.
- Munton, D.J. (1979). « Les puissances secondaires et l'influence des attributs relationnels: le cas du Canada et de sa politique extérieure », *Études internationales*, vol. 10, n° 3, p. 471-501.
- Munton, D.J. et T. Keating (2001). « Internationalism and the Canadian Public », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 34, n° 3, p. 517-549.
- Nossal, K.R. (1983-1984). « Analyzing the domestic sources of Canadian foreign policy », *International Journal*, vol. 39, n° 1, p. 1-22.
- Nossal, K.R. (1994-1995). « The PM and the SSEA in Canada's foreign policy: Dividing the territory, 1968-1994 », *International Journal*, vol. 50, n° 1, p. 189-208.
- Nossal, K.R., S. Roussel et S. Paquin (2007). *Politique internationale et défense au Canada et au Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Paquin, J. (2012-2013). « Is Ottawa following Washington's lead in foreign policy? Evidence from the Arab Spring », *International Journal*, vol. 67, n° 4, p. 1001-1028.
- Paquin, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales: théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Peter Lang.
- Paquin, S. (2006). « Le fédéralisme et les relations internationales au Canada: l'inévitable construction d'une diplomatie à paliers multiples? », dans S. Paquin (dir.), *Les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005): le prolongement externe des compétences*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 23-47.
- Parti québécois (2012). *L'avenir du Québec est entre vos mains*, Verdun, Parti québécois.
- Pelletier, R. (2013). « Constitution et fédéralisme », dans R. Pelletier et M. Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*, 5^e éd., Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 41-87.
- Putnam, R.D. (1988). « Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games », *International Organization*, vol. 42, n° 3, p. 427-460.
- Reid, E. (1986 [1937]). « Canada and the threat of war », dans J.L. Granatstein (dir.), *Canadian Foreign Policy. Historical Reading*, Toronto, Coop Clark Pitman, p. 118-124.
- Richter, A. (1997). « The Sutherland papers: A glimpse into the thinking of Canada's preeminent strategist », *Canadian Defence Quarterly*, vol. 27, n° 1, p. 28-33.
- Rioux, J.-S. (2005). *Two Solitudes: Quebecers' Attitudes Regarding Canadian Security and Defence Policy*, Calgary, Canadian Defence and Foreign Affairs Institute.
- Roosens, C. et J.B. Beja (2004). « Définition et repères », dans C. Roosens, V. Rosoux et T. De Wilde D'Estmael (dir.), *La politique étrangère. Le modèle classique à l'épreuve*, Berne, Peter Lang, p. 23-36.

- Rosenau, J.N. (1987). « Introduction : New directions and recurrent questions in the comparative study of foreign policy », dans C.F. Hermann, C.W. Kegley et J. Rosenau (dir.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston, Allen and Unwin, p. 1-10.
- Roussel, S. (2010). « La protection de l'Arctique : les Canadiens et les Québécois, même combat ? », dans R. Bernier (dir.), *L'espace canadien : Mythes et réalités. Une perspective québécoise*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 429-445.
- Roussel, S. (2013). « Le libéralisme. Projet théorique et doctrine normative », dans D. Battistella (dir.), *Relations internationales. Bilan et perspectives*, Paris, Ellipses, p. 93-111.
- Roussel, S. et J.-C. Boucher (2011). « The myth of the Pacific society : Quebec's contemporary strategic culture », dans D. Bratt et C.J. Kukucha (dir.), *Reading in Canadian Foreign Policy : Classic Debates and New Ideas*, Toronto, Oxford University Press, p. 277-298.
- Roussel, S. et D. Morin (2007). « Les multiples incarnations de la culture stratégique et les débats qu'elles suscitent », dans S. Roussel (dir.), *Culture stratégique et politique de défense. L'expérience canadienne*, Montréal, Athéna, p. 17-42.
- Roussel, S. et C. Robichaud (2004). « L'État postmoderne par excellence ? Internationalisme et promotion de l'identité internationale du Canada », *Études internationales*, vol. 35, n° 1, p. 149-170.
- Roussel, S. et C.-A. Théorêt (2004). « A "distinct strategy" ? The use of Canadian strategic culture by the sovereigntist movement in Québec, 1968-1996 », *International Journal*, vol. 59, n° 3, p. 557-577.
- Savoie, D.J. (1999). *Governing from the Centre*, Toronto, University of Toronto Press.
- Schmitz, G. J. (2006). « Les livres blancs sur la politique étrangère et le rôle du Parlement du Canada. Un paradoxe qui n'est cependant pas sans potentiel », *Études internationales*, vol. 37, n° 1, p. 91-120.
- SIPRI (2011). *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press.
- Sokolsky, J.J. (1989). « A seat at the table : Canada and its alliances », *Armed Forces and Society*, vol. 16, n° 1, p. 11-35.
- Stairs, D. (1994). « Choosing multilateralism : Canada's experience after World War II and Canada in the new international environment », *CANCAPS Papier*, n° 4.
- Sutherland, R.J. (1962). « Canada's long term strategic situation », *International Journal*, vol. 17, n° 3, p. 199-233.
- Vucetic, S. (2011). « Bound to follow ? The Anglosphere and US-led coalitions of the willing, 1950-2001 », *European Journal of International Relations*, vol. 17, n° 1, p. 27-49.
- Waltz, K.N. (2001 [1959]). *Man, the State, and War : A Theoretical Analysis*, New York, Columbia University Press.

NOTICES BIOGRAPHIQUES

LUC BERNIER

Luc Bernier est professeur à l'École nationale d'administration publique (ENAP), Université du Québec, Montréal.

JAMES P. BICKERTON

James P. Bickerton est professeur de science politique à l'Université St. Francis Xavier, Antigonish.

GÉRARD BOUCHARD

Gérard Bouchard est professeur au Département des sciences humaines de l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC).

JACQUES BOURGAULT

Jacques Bourgault est professeur associé à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et à l'École nationale d'administration publique (ENAP).

MICHAEL BURGESS

Michael Burgess est professeur de science politique à l'Université Kent, Canterbury.

LINDA CARDINAL

Linda Cardinal est professeure à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa.

GILBERT CHARLAND

Gilbert Charland est sous-ministre au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, Gouvernement du Québec.

MARC CHEVRIER

Marc Chevrier est professeur de science politique à l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

YVES COUTURE

Yves Couture est professeur de science politique à l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

ALAIN DIECKHOFF

Alain Dieckhoff est directeur du Centre d'études et de recherche internationales, Sciences Po, Paris.

XAVIER DIONNE

Xavier Dionne est doctorant à l'École d'études politiques à l'Université d'Ottawa.

FRANCIS DUPUIS-DÉRI

Francis Dupuis-Déri est professeur de science politique à l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

ANDRÉ FORTIER

André Fortier est directeur de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP, Université du Québec, Québec.

ALAIN-G. GAGNON

Alain-G. Gagnon est professeur de science politique à l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

JEAN-FRANÇOIS GODBOUT

Jean-François Godbout est professeur au Département de science politique de l'Université de Montréal.

PETER GRAEFE

Peter Graefe est professeur au Département de science politique de l'Université McMaster, Hamilton.

NICOLAS HOUDE

Nicolas Houde est professeur de science politique à l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

ANDRÉ LAMOUREUX

André Lamoureux est chargé de cours au Département de science politique à l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

LOUIS-PHILIPPE LAMPRON

Louis-Philippe Lampron est professeur de droit à l'Université Laval.

JUSTIN MASSIE

Justin Massie est professeur de science politique à l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

GENEVIÈVE PAGÉ

Geneviève Pagé est professeure de science politique à l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

MARTIN PAPILLON

Martin Papillon est professeur au Département de science politique de l'Université de Montréal.

STÉPHANE ROUSSEL

Stéphane Roussel est professeur à l'École nationale d'administration publique (ENAP), Université du Québec, Montréal.

DAVID SANSCHAGRIN

David Sanschagrin est doctorant au Département de science politique à l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

MICHEL SARRA-BOURNET

Michel Sarra-Bournet est chargé de cours au Département de science politique à l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

CAROLLE SIMARD

Carolle Simard est professeure de science politique à l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

JEAN-CHARLES ST-LOUIS

Jean-Charles St-Louis est doctorant au Département de science politique à l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

JEAN-FRANÇOIS THUOT

Jean-François Thuot est directeur général du Conseil interprofessionnel du Québec, Montréal.

JOSÉ WOEHRLING

José Woehrling est professeur émérite à la Faculté de droit à l'Université de Montréal.



Directeur de collection
Alain-G. Gagnon

Dans la même collection

**Le nouvel ordre constitutionnel
canadien : du rapatriement
de 1982 à nos jours**
Sous la direction de François Rocher
et Benoît Pelletier
2013, ISBN 978-2-7605-3760-6, 352 p.

Ce manuel dresse un vaste panorama de la politique

québécoise et canadienne. Les québécois et les canadiens mis à contribution analysent ici quatre grands thèmes : les approches, les traditions et la culture ; les institutions politiques (le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, les institutions judiciaires, les organismes centraux, les chartes) ; les partis politiques, les groupes de pression et les mouvements sociaux ; les politiques gouvernementales. Ils approfondissent les questions autochtone, identitaire, sociale et nationale, ainsi que les diverses formes de mouvements politiques et sociaux (syndicalisme, féminisme, mouvements étudiants, mobilisations autochtones, etc.).

Les étudiants pourront se familiariser avec les principales approches utilisées en science politique, dont l'économie politique, la sociologie électorale, la pensée politique, le pluralisme juridique et la politique comparée. Des tableaux synthèses, des questions de recherche, des lectures complémentaires et un glossaire destinés aux étudiants avides d'approfondir leurs connaissances viennent compléter l'ouvrage. Bref, ce manuel se veut un outil pédagogique et politique de premier plan en études québécoises et canadiennes.

Alain-G. Gagnon est professeur titulaire au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal, où il est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes depuis 2003. Il est aussi le directeur du Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité et la démocratie (CRIDAQ) et du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales (GRSP).

Avec la collaboration de Luc Bernier, James P. Bickerton, Gérard Bouchard, Jacques Bourgault, Michael Burgess, Linda Cardinal, Gilbert Charland, Marc Chevrier, Yves Couture, Alain Dieckhoff, Xavier Dionne, Francis Dupuis-Déri, André Fortier, Alain-G. Gagnon, Jean-François Godbout, Peter Graefe, Nicolas Houde, André Lamoureux, Louis-Philippe Lampron, Justin Massie, Geneviève Pagé, Martin Papillon, Stéphane Roussel, David Sanschagrin, Michel Sarra-Bournet, Carole Simard, Jean-Charles St-Louis, Jean-François Thuot et José Woehrling.

PUQ.CA

