

**AU-DELÀ DE LA NATION UNIFICATRICE:  
PLAIDOYER POUR LE FÉDÉRALISME MULTINATIONAL**

**Con(Textos)A/7**





# AU-DELÀ DE LA NATION UNIFICATRICE:

PLAIDOYER POUR LE  
FÉDÉRALISME  
MULTINATIONAL

Alain-G. Gagnon



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Institut d'Estudis Autonòmics**

**Gagnon, Alain**

Au-delà de la nation unificatrice : plaidoyer pour le fédéralisme multinational

Bibliografia

ISBN 978-84-393-7456-5

I. Institut d'Estudis Autònoms (Catalunya) II. Títol

1. Federalisme -Canadà 2. Federalisme -Espanya 3. Descentralització administrativa -Catalunya  
4. Descentralització administrativa -Espanya 5. Nacionalisme -Catalunya 6. Nacionalisme -Quebec  
342.24(71+460)

Aquesta obra ha rebut, *ex aequo*, el I Premi Josep Maria Vilaseca i Marçet de l'Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya. Amb aquest premi, l'Institut vol contribuir al desenvolupament de la recerca sobre autonomies polítiques i sobre federalisme. El premi, que es convocarà cada dos anys, porta el nom de qui va ser el primer director de l'Institut d'Estudis Autònoms, Josep Maria Vilaseca i Marçet (1919-1995), advocat i professor de Dret Administratiu, participà dels treballs d'elaboració de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 i president de la Comissió Jurídica Assessoradora de la Generalitat.

Cette œuvre a reçu, *ex aequo*, le 1<sup>er</sup> Prix Josep Maria Vilaseca i Marçet de l'Institut des Études Autonomiques du Gouvernement de la Catalogne. Avec ce prix, l'Institut veut contribuer au développement de la recherche sur les autonomies politiques et sur le fédéralisme. Le prix, qui sera convoqué tous les deux ans, porte le nom du premier directeur de l'Institut des Études Autonomiques, Josep Maria Vilaseca i Marçet (1919-1995), avocat et professeur de droit administratif, participant aux travaux d'élaboration du Statut d'autonomie de Catalogne de 1979 et président de la Commission Juridique Consultative du Gouvernement de la Catalogne.

© Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms

Première édition: mai 2007

Tirage: 1000 exemplaires

Impression: Addenda

Production: Addenda

ISBN: 978-84-393-7456-5

Dépôt légal: B. 30.090-2007



# (sommaire)

## **INTRODUCTION:**

### **ÉVEIL AU PROJET FÉDÉRAL ET NOUVELLES SENSIBILITÉS À LA MULTINATION** 9

---

Fédéralisme et fédération ..... 12

Fédéralisme territorial et fédéralisme multinational ..... 14

La condition fédérale au Canada et en Espagne ..... 16

Présentation des chapitres ..... 19

### **1. MÉMOIRE ET IDENTITÉ NATIONALE EN CATALOGNE ET AU QUÉBEC** 23

---

1.1. Mémoire et construction nationale ..... 28

1.2. Événements définisseurs: le parcours catalan ..... 31

1.3. Événements définisseurs: le parcours québécois ..... 36

1.4. L'affirmation des cultures nationales ..... 42

1.5. La constellation des appartenances ..... 45

### **2. LES FONDEMENTS NORMATIFS DU FÉDÉRALISME ASYMÉTRIQUE: LA SITUATION CANADIENNE DANS UNE PERSPECTIVE COMPARÉE** 53

---

2.1. La clarification des concepts ..... 59

2.2. Le principe communautaire ..... 64

2.3. Le principe égalitaire ..... 69

2.4. Le principe démocratique ..... 74

### **3. LE PHÉNOMÈNE ÉMERGEANT DE LA MULTINATION** 83

---

3.1. Dualisme et pluralisme ..... 86

3.2. De la diversité profonde à la multination ..... 92

3.3. Trudeau contre Taylor ..... 96

3.4. La naissance pénible d'une nouvelle école canadienne de la diversité ..... 100

### **4. LE FÉDÉRALISME DE CONCERTATION ET L'EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE AU CANADA** 105

---

4.1. Les considérations conceptuelles et les développements historiques ..... 108

4.2. Les principaux défis à relever pour le fédéralisme de concertation.....	115
4.2.1. L'émergence d'un système .....	115
4.2.2. Le fédéralisme de concertation sous tension .....	118
4.3. Quand le nationalisme majoritaire éclipse le fédéralisme de concertation .....	126
<b>5. LES EFFETS DU NATIONALISME MAJORITAIRE AU CANADA</b> .....	<b>135</b>
5.1. Considérations théoriques .....	138
5.2. L'examen de trois initiatives gouvernementales .....	142
5.2.1. <i>L'union sociale canadienne</i> .....	143
5.2.2. L'enchâssement de la Charte canadienne des droits et libertés .....	146
5.2.3. Les relations internationales .....	152
5.3. Un plaidoyer pour une approche multidimensionnelle .....	155
<b>6. RÉSISTANCES ET POTENTIALITÉS. LE DEVOIR DE PENSER LA MULTINATION</b> .....	<b>161</b>
6.1. Le système de coopération perpétuelle chez John Rawls .....	165
6.2. L'autonomie et le partage des compétences selon Daniel Elazar .....	169
6.3. Le plébiscite quotidien d'Ernest Renan .....	174
6.4. Une politique créatrice: tensions importantes, questions non résolues .....	177
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>181</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE THÉMATIQUE</b> .....	<b>189</b>
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>203</b>
<b>NOTES SUR L'AUTEUR</b> .....	<b>205</b>



# INTRODUCTION





## Introduction: Éveil au projet fédéral et nouvelles sensibilités à la multination

Dans plusieurs États à travers le monde la voie fédérale a été privilégiée ces dernières années pour répondre aux défis de la modernité. Les experts voient dans le fédéralisme des propriétés uniques permettant de faciliter la reconnaissance des groupes ethnoculturels, de favoriser la représentation des divers courants de pensée, d'apporter des garanties aux droits des minorités nationales, de trouver un juste partage des pouvoirs entre les ordres de gouvernement et, pour se limiter aux principales dimensions, d'établir une répartition équitable de la richesse.

Les États contemporains doivent aujourd'hui relever le défi de la diversité nationale parce que, d'une part, la plupart d'entre eux y sont confrontés et que, d'autre part, l'immigration qui caractérise la présente époque devient graduellement une réalité incontournable dont il nous faut prendre la mesure.<sup>1</sup> Le fédéralisme constitue dès lors une avenue prometteuse pour les démocraties libérales avancées et, tout comme nous le verrons dans ce livre, le fédéralisme multinational devrait s'imposer au fur et à mesure comme la voie optimale pour la gestion des conflits communautaires et pour l'affirmation des identités collectives. La culture politique de ces démocraties constitue un riche terreau pour l'implantation des valeurs sous-tendant le projet fédéral. Le politologue Alfred Stepan rappelle à juste titre que "chacune des démocraties de longue durée opérant dans un contexte de *polité* multilingue et multinationale est un État fédéral".<sup>2</sup> Il nous faut donc explorer plus à fond les tenants et aboutissants de ce constat pour les démocraties avancées.

La formule fédérale bien que ne constituant pas une panacée en soi recèle des qualités essentielles permettant la stabilité des régimes politiques. La mise en place des diverses formules fédérales n'ont pas toujours apporté les résultats favorables souhaités. Toutefois lorsque les groupes majoritaires ont accepté au nom du respect de la diversité communautaire de traiter équitablement les autres communautés vivant sur le territoire cela a mené à des avancées démocratiques significatives. Naturellement, il y a des tensions dont on ne peut faire abstraction lorsque l'on traite des rapports communautaires mais, ce qui impor-

---

1 Ricard Zapata-Barrero, *Multiculturalidad e inmigración*, Madrid, Editorial Syntesis, 2004.

2 Alfred Stepan, "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model", *Journal of Democracy*, vol. 10, no 4, 1999, p. 19.

te au premier chef, c'est la capacité des uns et des autres d'en arriver à des compromis et de pouvoir relancer librement les processus de négociation pour ne pas que s'effrite la volonté fédérale. Il s'agit donc d'un processus ouvert aux délibérations et aux négociations et qui fait en sorte que l'avenir des nations est ouvert.

La présente étude aurait pu porter sur un vaste ensemble de cas puisque le projet fédéral a été avancé pour trouver des solutions politiques dans de nombreux contextes, pensons à l'Indonésie, l'Irak, le Nigeria et à la Russie. Dans ces pays, la démocratie est souvent malmenée ce qui ne contribue en rien à l'émergence d'un esprit fédéral. Au gré des divers chapitres qui forment l'ossature de ce livre, je miserai surtout sur le cas canadien en m'inspirant des situations vécues dans d'autres pays fédéraux (ex. la Belgique, les États-Unis) et dans des pays en voie de fédéralisation (ex. Espagne, Royaume-Uni). L'implantation de la formule fédérale exige, on le constatera, une forte capacité de la part des États nationaux de tabler sur des pratiques démocratiques avancées, sur une volonté affirmée de cohabitation et sur le respect des diverses traditions donnant un sens au vouloir vivre en commun. Le respect de ces exigences assurera la loyauté de tous les partenaires au sein de l'ensemble fédéré et contribuera à assurer sa pérennité.

## Fédéralisme et fédération

D'emblée, une distinction s'impose entre les notions de fédéralisme et de fédération.<sup>3</sup> Les spécialistes du fédéralisme ont souvent employé indistinctement les concepts de fédéralisme et de fédération. Or, le premier concept se rapporte à des traditions, une culture, un esprit, une façon d'agir, voire une idéologie alors que le second traite essentiellement de la dimension institutionnelle.

Il est possible de se trouver dans une situation où plusieurs États ont été agrégés pour former une fédération sans que la diversité sociétale soit reconnue de façon formelle dans le fonctionnement des institutions. C'est la situation que l'on retrouve en Allemagne, en Australie et aux États-Unis. De façon assez surprenante, nous devons à un Américain, William Livingston,<sup>4</sup> la reconnaissance de la diversité sociétale comme fondement de l'esprit fédéral. Le Canada offre un autre cas de figure puisque nous sommes en présence d'une fédération formée en 1867 et qui a cherché, au gré de la conjoncture, à abandonner certains de ses

---

3 Preston King, *Federalism and Federation*, Londres, Croom Helm, 1982.

4 William Livingston, "A Note on the Nature of Federalism", *Political Science Quarterly*, vol. 67, mars 1952, pp. 81-95.

traits fédéraux au profit d'une vision de plus en plus homogénéisante, provoquant dès lors principalement des tensions importantes entre la communauté anglophone et la communauté francophone.<sup>5</sup> Deux grandes traditions fédérales cohabitent: une tradition formée autour de la notion du fédéralisme territorial qui tend à gommer les différences ethnoculturelles en avançant des politiques gouvernementales uniformisantes et, une autre tradition traversée celle-là par la notion de plurinationalité, et dont les Québécois et les Premières nations se réclament. Le pays a donc délaissé une situation favorable à la reconnaissance des entités autonomes différenciées au profit d'un contexte de moins en moins enclin à accommoder la spécificité québécoise, d'où les tensions fréquentes entre les tenants de ces deux traditions fédérales et les percées du mouvement nationaliste québécois.

L'Espagne ne constitue pas à proprement parler une fédération. Il s'agit plutôt d'une expression institutionnelle unique aujourd'hui décrite par l'appellation d'*État des autonomies*.<sup>6</sup> Il en va autrement du côté de la composition sociale de l'Espagne puisque nous sommes en présence d'un pays traversé par la diversité sociale en raison de la présence des trois nations historiques de la Catalogne, de la Galice et des Pays basques, auxquelles s'ajoutent de nombreuses communautés promptes à revendiquer le statut dévolu à ces dernières. Cette riche diversité sociétale conduit à reconnaître, comme le fait William Livingston pour les États-Unis, les traits fédéraux sous-tendant l'État des autonomies. En ce sens, l'Espagne carbure au fédéralisme bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'une fédération.

À l'image de l'Espagne fondée sur d'anciens royaumes, la Belgique s'est d'abord constituée autour de mini-États au moment de la conquête française de 1794-1795, intégrés de façon assez lâche avant de se transformer subséquentement en régime unitaire.<sup>7</sup> Aussi, le modèle jacobin avait-il été imposé à la Belgique et allait avoir des répercussions profondes sur la façon de gérer les affaires de l'État et sur la méfiance que les communautés wallonne et flamande allaient exprimer l'une

---

5 On pourra se reporter ici aux textes de Marc Chevrier, Dimitrios Karmis, Guy Laforest dans Alain-G. Gagnon, dir. *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, pour prendre la mesure de ces deux traditions.

6 J'emprunte cette appellation au livre sous la direction de Francisco Campuzano Carvajal, *Les nationalismes en Espagne. De l'État libéral à l'État des autonomies (1876-1978)*, Montpellier, Publications Montpellier 3, 2001.

7 André Leton et André Miroir, "De la nation belge à la Belgique des nationalités" dans *Les conflits communautaires en Belgique*, Paris, Les Presses Universitaires de France, 1999, p. 7-71.

à l'égard de l'autre pendant la plus grande partie du xx<sup>e</sup> siècle. Dans le but de juguler le sort, un vaste pan de réformes constitutionnelles a été mis de l'avant à partir de la fin des années 1970, modifications toutes favorables à l'affirmation d'une Belgique de plus en plus fédérale.<sup>8</sup>

Les expériences fédérales sont variées et riches en enseignement. Les exemples belge, canadien et espagnol confirment que la diversité sociétale n'a pas toujours bonne presse auprès de ceux qui exercent le pouvoir et qu'il importe donc que les communautés politiques participent au travail de dévoilement<sup>9</sup> essentiel en vue de la reconnaissance de leurs revendications légitimes au sein des ensembles politiques fédérés. Ce travail de dévoilement s'exerce de diverses façons et selon des dynamiques propres aux diverses *polités*. Cela peut s'incarner par le truchement de commissions d'enquête, de référendums, d'élections générales ou par la tenue d'assemblées constituantes en vue de faciliter l'éveil des diverses communautés sur lesquelles le pacte fédératif a été érigé.

Au lendemain du référendum gagnant sur le nouveau Statut politique de la Catalogne au sein de l'Espagne contemporaine, il importe de comprendre l'esprit fédéral qui doit accompagner l'édification d'institutions pouvant prendre en compte la diversité sociale en présence et pouvant mener à des accommodements communautaires porteurs pour l'avenir.

## **Fédéralisme territorial et fédéralisme multinational**

Ainsi que nous y avons fait allusion ci-dessus, il existe deux types de fédérations sous-tendus par des visées politiques distinctes. D'une part, il y a les fédérations dites territoriales qui proposent de traiter de façon identique tous les citoyens d'un pays donné et, d'autre part, il y a le fédéralisme multinational qui prévoit des mesures équitables permettant d'offrir aux membres de chacune des communautés nationales cohabitant au sein d'une fédération les mêmes possibilités d'accomplissement. Les fédérations territoriales – pensons aux Etats-Unis, à l'Allemagne et à l'Australie – ont longtemps eu la cote auprès des spécialistes sur le fédéralisme mais il s'avère que les politiques gouvernementales ont pris peu en compte les besoins des minorités ethnoculturelles et des minorités nationales

---

8 Michel Leroy, *De la Belgique unitaire à l'État fédéral*, Bruxelles, Bruylant, 1996.

9 Notons ici les travaux du philosophe James Tully. A titre d'exemple, on peut consulter: "Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales" dans *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, no. 2, 1999, pp. 13-36.

(ex.: les Noirs aux États-Unis, les Turcs en Allemagne, les Autochtones en Australie). Ces minorités se sont retrouvées dans des pays qui proposaient l'avancement de tous en se contentant de mettre sur pied des politiques d'affirmation positive dont les répercussions furent, avouons-le, plutôt modestes en ce qu'elles contribuèrent à donner bonne conscience aux politiques sans que cela ne profite véritablement aux membres des communautés minoritaires.

Les années 1990 et 2000 ouvrent la voie à une nouvelle façon de gérer la diversité nationale en se montrant plus ouvert au fédéralisme multinational. Le modèle américain du fédéralisme territorial qui a longtemps dominé s'est vu remettre en question dans les États nationaux caractérisés par une riche diversité nationale. Pensons aux cas de la Belgique, du Canada, de l'Espagne ou du Royaume-Uni. Bien que ces deux derniers États ne soient pas à proprement parler des fédérations, il n'en demeure pas moins que leurs bases sociales en font des États complexes, devant selon des auteurs comme Livingston conduire à l'avènement du fédéralisme.

Tous ces États ont vécu ces dernières années des mobilisations politiques d'une grande ampleur. La Belgique a connu plusieurs réformes constitutionnelles qui ont fait passer le pays d'un État unitaire à un État fédéral en moins d'une génération. Le Canada a connu des ratées significatives en ne parvenant pas à satisfaire les protagonistes du fédéralisme multinational au Québec ce qui a mené à la tenue de deux référendums sur la souveraineté du Québec. L'Espagne est parvenue à tourner le dos à son passé totalitaire en proposant l'État des autonomies mais hésite toujours à accepter les formules asymétriques permettant de répondre aux attentes des diverses communautés nationales sur lesquelles elle fonde par ailleurs sa légitimité. Enfin, le Royaume-Uni, pays unitaire comme l'Espagne, a accepté de prendre la route de la reconnaissance des communautés nationales à l'origine de l'État et de procéder à une vaste opération de décentralisation des compétences.<sup>10</sup>

Ces transformations ont provoqué des tensions importantes entre les membres de la communauté majoritaire et les membres des minorités nationales. Le succès des réformes engagées dépend pour une bonne part de la capacité du groupe majoritaire à accepter que les canaux politiques demeurent ouverts aux négocia-

---

10 John Loughlin, "Les nationalismes britannique et français face aux défis de l'eupéanisation et la mondialisation" dans Alain-G. Gagnon, André Lecours, Geneviève Nootens, dir., *Les nationalismes majoritaires contemporains*, Montréal, Québec Amérique, à paraître.

tions et à l'actualisation des demandes par les divers acteurs. Comme le rappelle le philosophe James Tully:

*“La condition de liberté d’une société plurinationale repose sur le fait que ses membres soient libres d’entamer des discussions et des négociations au sujet d’amendements possibles à la structure de reconnaissance en vigueur et, qu’en corollaire, les autres membres aient un devoir de répondre aux demandes légitimes. Un membre qui cherche à se voir reconnaître en tant que nation (dans une forme elle-même ouverte à la contestation) est libre dans la mesure où les possibilités de discussions, négociations et amendements ne sont pas bloquées, en pratique, par des contraintes arbitraires. La constitution d’une société où sévit un pareil blocage doit être considérée comme une camisole de force ou comme une structure de domination. Cette situation d’absence de liberté peut être illustrée, au Canada, autant par le cas du Québec que par celui des Premières nations”.*<sup>11</sup>

La transition du fédéralisme territorial au fédéralisme multinational constitue un pas qualitatif majeur pour les nations minoritaires en ce que cela constitue la condition de liberté par excellence au sein des États existants.

## **La condition fédérale au Canada et en Espagne**

Les travaux de Donald Smiley, un des plus importants spécialistes du fédéralisme canadien, ont permis de mettre l'accent sur les avantages du projet fédéral pour les sociétés démocratiques, tout en étant conscient que le fédéralisme ne constitue pas une panacée à tous les problèmes de représentation. Dans son ouvrage *The Federal Condition in Canada*, Smiley explore les qualités fédérales essentielles au bon fonctionnement de l'État canadien. Plusieurs dimensions ressortent de son analyse, dont la dualité canadienne à la base du pacte fédératif, les relations centre-périphérie en ce qu'elles mettent en évidence les conflits territoriaux de nature économique de même que l'autonomie réelle du gouvernement central et des États-membres de la fédération quant à leur capacité d'influencer le cours de l'histoire.<sup>12</sup> Nous verrons aussi tout au long de la présente discussion pourquoi les sociétés libérales complexes se prêtent particulièrement bien à la voie fédérale. L'argument central qui sera proposé a trait au fait que le fédéralis-

---

11 James Tully, “Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales”, *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, no 2, 1999, p. 30.

12 Donald Smiley, *The Federal Condition in Canada*, Toronto, McGraw-Hill, 1987, p. 9.

me remet en question la conception moniste<sup>13</sup> qui tend à dominer depuis les débuts de la modernité.

Aussi, pour comprendre le fédéralisme et son apport à la gestion des conflits, il faut d'abord présenter quatre clés d'analyse. Premièrement, il importe de comprendre que le respect du principe fédéral exige la non-superposition des pouvoirs afin de donner aux ordres de gouvernement une grande liberté d'action dans l'exercice de la souveraineté partagée. Deuxièmement, il faut voir à faire respecter l'autonomie des entités politiques, tout en incitant les initiatives conjointes, encourageant dès lors le développement d'espaces d'échange et de collaboration. Troisièmement, et en supposant que puissent se matérialiser ces exigences, on peut s'attendre à ce que le lien de confiance entre les acteurs politiques sera plus facilement maintenu, même consolidé, et que des initiatives de rapprochement communautaire puissent ainsi être lancées. Enfin, la concrétisation de ces principes contribuera à l'émergence d'une loyauté fédérale, créant dès lors les conditions essentielles à la collaboration entre les diverses communautés et faisant en sorte que la solidarité puisse exister dans toutes les couches de la société et à tous les échelons de l'État.

Pierre Elliott Trudeau, premier ministre fédéral canadien de 1968 à 1979 et de 1980 à 1984, avait fait le constat que tout comme "la démocratie est une valeur en elle-même et qu'on ne peut sacrifier celle-ci à des considérations opportunistes, de même, dans certains pays à certaines périodes, le fédéralisme apparaît comme une valeur fondamentale".<sup>14</sup> Cela a été le cas à diverses reprises dans le cas de l'Espagne par exemple.

Sans vouloir refaire ici l'histoire de l'Espagne, soulignons quelques-unes des périodes clés qui sont venues alimenter l'idée fédérale dans la péninsule ibérique. Il y eut quelques vagues favorables au fédéralisme dès le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. La première vague remonte aux années 1840 au moment où l'Espagne enclenchait une réforme politique de nature libérale. C'est à ce moment aussi où républicains

---

13 Voir, Dimitrios Karmis et Wayne Norman, "The Revival of Federalism in Normative Political Theory", dans Dimitrios Karmis et Wayne Norman, dir. *Theories of Federalism*, New York, Palgrave Macmillan, 2005, pp. 3-21.

14 Pierre Elliott Trudeau, *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, Hurtubise HMH, 1967 [1961], p. 158. Bien que son long passage à la tête du gouvernement ait parfois été problématique quant au respect des droits des Premières nations et de la nation québécoise, il n'en demeure pas moins que Pierre Trudeau a contribué à sensibiliser la classe politique à la richesse du fédéralisme en tant que principe de base pour la gestion des conflits.

et démocrates firent front commun en adhérant à la formule fédérale. Inspirée entre autres par Proudhon, Tocqueville et le philosophe Krausista, la pensée fédérale en Espagne misa à cette époque sur deux éléments centraux: la reconnaissance du caractère hétérogène de l'État espagnol et la décentralisation du pouvoir.<sup>15</sup>

Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, le fédéralisme représenta un foyer d'opposition aux politiques centralisatrices sous-tendant le libéralisme politique espagnol. Exception faite du carlisme,<sup>16</sup> le fédéralisme devint donc la seule alternative sérieuse aux idées centralisatrices. Le fédéralisme proposé se différençait du carlisme en ce qu'il était ancré dans les villes et qu'il avait un caractère progressiste sur le plan social. Une autre période est caractérisée par les apports du catalan Pi y Margall au rayonnement des idées fédéralistes chez qui on constate une connaissance approfondie des constitutions fédérales américaine, suisse et allemande et l'influence marquée de Proudhon. Pensons à son maître ouvrage *Las Nacionalidades*, publié en 1877, dans lequel il expose trois grandes idées: 1) Le principe d'autonomie pour les affaires internes à l'État et le principe d'hétéronomie pour les affaires externes; 2) La souveraineté inaliénable des individus; et 3) La substitution de la notion de pouvoir par celle du consentement.<sup>17</sup>

Déjà, Pi y Margall imagine la place centrale du pacte entre les constituants. Il se fait aussi le promoteur du principe de l'unité dans la diversité ce qui deviendra un lieu commun chez les fédéralistes. Il insista, comme le remarque Isidre Molas,<sup>18</sup> sur le fait que l'unité de l'Espagne dépend en bonne partie de son unité économique, tout en convenant de l'existence de l'Espagne en tant que patrie commune. Pi y Margall insista aussi sur l'idée qu'il fallait rompre avec le principe unitaire en Espagne puisque selon lui, et c'est là l'aspect intéressant, c'est ce principe qui met en danger l'unité même du pays. Chez ce dernier, l'unité de l'Espagne dépend de l'acceptation, du respect et de la promotion des différences fondamentales qui la caractérisent. Ces idées étaient toutes fort révolutionnaires pour l'époque et elles le demeurent.

Bien que survivant parfois difficilement à travers le temps, les idées fédéralistes

---

15 Voir Gurmensindo Trujillo, *Introducción al federalismo español*, Madrid, Editorial Cuadernos para el Dialogo, 1967, pp. 136-137.

16 Par carlisme, nous faisons référence ici à la volonté de réinstaurer l'Ancien régime et l'autonomie des régions basques et de Navarre.

17 Gurmensindo Trujillo, *Introducción al federalismo español*, p. 127 de même que Isidre Molas, *Ideario de Francisco Pi y Margall*, Madrid, Ediciones Península, 1966, pp. 21-24.

18 Isidre Molas, *Ideario de Francisco Pi y Margall*, pp. 144-153.

et autonomistes reprennent de la vigueur et la notion du fédéralisme intégral fait son entrée en Espagne à compter des années 1930.<sup>19</sup> Le fédéralisme intégral de la première moitié des années 1930, caractérisé beaucoup plus pour sa volonté décentralisatrice que pour son ouverture aux spécificités régionales, retint peu l'intérêt dans les régions catalane, galicienne et basque qui y virent de bien faibles avantages pour leur communauté respective. L'idée sous-jacente au fédéralisme intégral est celle d'absorber de façon démocratique les nations historiques, d'abandonner les droits foraux pour fonder une Espagne moderne, progressiste, intégratrice et ouverte à toutes les diversités (dont les particularismes régionaux). Le nouvel État espagnol intégral constitua un point de rencontre entre les nationalistes périphériques d'orientation pluraliste et les républicains espagnols d'orientation unitariste.

L'État des autonomies de 1978 va poser les mêmes défis aux acteurs politiques, c'est-à-dire, comment faire cohabiter les personnes souhaitant prioritairement l'établissement d'une citoyenneté universalisante reconnaissant à tous des droits identiques – même si la capacité des uns et des autres de les faire respecter de façon juste et équitable varie considérablement selon que l'on appartient ou non à la nation titulaire espagnole – et les personnes dont l'identité première se situe au niveau des régions historiques et qui souhaitent adhérer à l'État-nation à travers cette identité communautaire?

Cela demeure encore aujourd'hui le défi que doit relever l'État des autonomies puisque la montée des nationalismes minoritaires en Espagne, au Canada, au Royaume-Uni, et au-delà, traduit l'incapacité de l'État national à susciter l'adhésion de tous les citoyens à un projet commun capable d'accommoder la diversité au sein des états fédéraux et des états en voie de fédéralisation. Jeter un éclairage sur cette réalité constitue le but central du présent projet.

## Présentation des chapitres

Ce livre est structuré autour de trois principaux pôles: les fondements, les arguments normatifs et les valeurs sur lesquels s'appuie et s'alimente la volonté fédé-

---

19 José Luis Cascajo Castro, "Notas sobre el ordenamiento constitucional de la Segunda República: la distribución de competencias en el estado integral" dans *Revista Vasca de Administración Pública*, no. 36, 1993, pp.17-20. Les avis divergent sur les caractéristiques réelles de ce fédéralisme intégral; on peut se reporter aux acteurs suivants pour explorer plus à fond: F. Thomas Y Valiente, P. Gonzalez Casanova, Sanchez Albornoz, M.B. Garcia Alvarez et Fernandez Ssegado.

rale, les métamorphoses caractérisant la condition fédérale en contexte multinational et l'avènement de la multination comme avenue de solution optimaliste pour les pays traversés par la diversité nationale.

Dans le premier chapitre, nous faisons un retour sur la place de la mémoire dans la construction des nations modernes en explorant de façon succincte les identités catalane et québécoise. Comme on le sait, la Catalogne et le Québec ont évolué dans des contextes politiques distincts tout en ayant été exposés aux idées fédérales à travers leur histoire respective et en ont souvent fait la promotion. Cette démarche apportera des matériaux essentiels à l'analyse en nous permettant d'introduire le contexte dans lequel chacune de ces nations évolue.

Au chapitre deux, nous discutons de la question fédérale sous l'angle des valeurs normatives en établissant que le fédéralisme asymétrique permet de renforcer l'exercice démocratique en redistribuant les pouvoirs, en encourageant la participation des citoyens, en apportant une plus grande légitimité au système politique et en contribuant à accommoder les nations minoritaires au sein des institutions. L'implantation du fédéralisme contribue ainsi à raffiner le libéralisme procédurier en mettant en valeur l'apport des communautés plutôt que de cibler uniquement les citoyens.

Dans le troisième chapitre, après avoir fait le constat de la montée du phénomène de la multination dans plusieurs pays de démocratie libérale avancée, nous expliquons comment le champ des idées s'est déployé sur deux voies qui entrent en collision. Il nous sera permis de prendre acte que la mouvance principale qui caractérise ces pays a été d'avancer des politiques publiques sans égard pour la diversité sociale et empreintes par ailleurs d'une volonté de traitement uniforme pour chaque individu. Derrière ce traitement égal se profilent des injustices graves puisque les membres des diverses communautés nationales ne disposent pas du même accès au pouvoir ou des mêmes chances d'avancement dans la société. Dans le but de mieux comprendre les débats ayant cours, une analyse est proposée du projet politique de nature procéduraliste de Pierre Elliott Trudeau et de sa contrepartie philosophique de nature communautariste avancée par Charles Taylor. Confronté au phénomène émergent de la multination dans plusieurs États contemporains, l'argumentaire de Taylor est perçu comme ayant la plus grande capacité d'accommodement pour les minorités nationales vivant au sein des États de démocratie libérale avancée.

Au quatrième chapitre, une proposition est faite de revitaliser le fédéralisme de

concertation afin de permettre aux porte-parole des diverses communautés nationales d'établir des rapports justes et équitables avec les autorités politiques relevant du pouvoir central. Une analyse est faite de l'évolution du fédéralisme canadien depuis la fondation du pays en 1867 et des enseignements sont tirés des divers épisodes qui ont conduit à d'importantes tensions entre le Québec et le Canada hors Québec au cours des cent trente dernières années. À défaut de pouvoir mettre en place à court terme un fédéralisme multinational permettant de répondre aux attentes des Québécois dans la fédération canadienne et d'atténuer la crise constitutionnelle qui ne semble pas vouloir s'estomper, une proposition est faite d'encourager les relations bilatérales entre le Québec et le gouvernement central par la voie du fédéralisme de concertation. Selon nous, cela permettrait d'ouvrir les canaux de communication entre les deux principales communautés politiques au Canada.

Dans le cinquième chapitre, un effort est fait en vue d'exposer comment la montée du nationalisme canadien a eu des répercussions directes au chapitre de l'appauvrissement des idées fédérales au pays d'une part et, d'autre part, comment cela a contribué à la mobilisation sans précédent de la nation québécoise autour de l'État du Québec. Pour bien cerner cette dynamique, trois champs de politique publique sont explorés plus à fond: il s'agit en l'occurrence de l'implantation de l'union sociale canadienne, du domaine des relations internationales et de l'imposition de la Charte canadienne des droits et libertés à compter de 1982.

Au sixième chapitre, un effort théorique est fait dans le but d'apprécier pleinement l'héritage qui influence la façon dont les politiques pensent les relations de pouvoir et qui souvent les empêche de voir au-delà des stratégies à courte vue qui sont mises de l'avant. Aussi, un examen est-il fait de trois corpus ayant une incidence marquée sur la gestion des conflits communautaires. Tour à tour, les idées de John Rawls, de Daniel Elazar et de Ernest Renan sont exposées et des enseignements sont tirés pour le cas canadien de même que pour les pays européens dont au premier chef l'Espagne. L'implantation du fédéralisme multinational pour ces pays est proposée comme étant une avenue prometteuse en vue de la réconciliation des communautés nationales dans des ensembles plus larges.

Puis, en conclusion, l'urgence d'agir et de penser la multination est établie afin que nos contemporains soient outillés adéquatement pour répondre au plus grand défi de notre temps: la reconnaissance des communautés minoritaires nationales au sein de vastes ensembles politiques. En somme, les États actuels

doivent prendre la mesure de la diversité qui les caractérise et se faire novateurs au chapitre des institutions pour que celles-ci favorisent la pleine réalisation des projets collectifs avancés démocratiquement par les communautés nationales, ce qui contribuerait à assurer la légitimité des actions entreprises et à rapprocher les communautés.

**1**

**MÉMOIRE ET IDENTITÉ NATIONALE  
EN CATALOGNE ET AU QUÉBEC**



## Mémoire et identité nationale en Catalogne et au Québec<sup>20</sup>

*“Afin de découvrir en lui ce en quoi consiste son humanité, chaque homme a besoin d’un horizon de signification qui ne peut lui être fourni que par une forme quelconque d’allégeance, d’appartenance à un groupe, de tradition culturelle. Il a besoin, au sens large, d’une langue pour poser les grandes questions et y répondre”.* Charles Taylor<sup>21</sup>

Cette citation mise en exergue de Charles Taylor rappelle le rôle clé exercé par la langue, la culture et l’appartenance dans la construction identitaire. Ces propos furent tenus au printemps 1979, soit un an avant la tenue du premier référendum québécois portant sur la souveraineté-association où les forces souverainistes québécoises virent leur projet politique rejeté dans une proportion de trois contre deux. La tenue de ce premier référendum aurait dû déclencher des réformes constitutionnelles en profondeur afin de permettre aux Québécois de se sentir plus à l’aise au sein de la fédération canadienne; or, il y eut bien des réformes qui furent mises en place mais elles s’inscrivirent largement dans le sens de la consolidation des pouvoirs autour du gouvernement central ce qui a eu pour conséquence de revigorer les forces souverainistes au Québec en leur donnant une raison majeure pour se mobiliser.

Taylor s’est fait le défenseur des grandes valeurs libérales tout au long de sa carrière et a dénoncé dans de nombreux écrits les risques que l’individualisme faisait courir aux communautés politiques, se gardant bien par ailleurs de proposer la voie de l’indépendance pour ces nations qui comme celle du Québec ont souhaité la remise en question fondamentale de leur appartenance aux États-nations constitués. Taylor hésite par ailleurs à affirmer que l’avenir doit être ouvert pour les nations à la base même des États constitués établissant que: “il devient très important que nous soyons reconnus pour ce que nous sommes. Il est très difficile pour quiconque de maintenir un horizon de signification auquel il est possible de s’identifier, si les personnes qui l’entourent rejettent cet état de choses ou n’en tiennent pas compte”.<sup>22</sup>

---

20 La première version de ce chapitre a été présentée lors de la journée Québec-Catalogne organisée par le Centre d’Etudis de Temes Contemporanis laquelle s’est tenue à Barcelone le 8 juin 2006. Mes remerciements vont particulièrement à Albert Balcells i Gonzalez, Louis Balthazar, Jacques Beauchemin, Jordi Casassas Ymbert, Marc Duenas, Agusti Nicolau Coll et Marc Leprêtre pour leurs commentaires éclairants sur la première version de ce texte.

21 Charles Taylor, “Pourquoi les nations doivent-elles se transformer en États” dans *Rapprocher les solitudes: Écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*, Sainte-Foy, Les Presses de l’Université Laval, 1992, p. 53.

22 Charles Taylor, “Pourquoi les nations doivent-elles se transformer en États”, *op. cit.*, p. 60.

Ces propos de Taylor prennent tout leur sens lorsqu'on les applique aux cas catalan et québécois – me limitant pour l'essentiel dans ce chapitre à ces deux situations nationales dont la nature libérale de leurs projets est porteuse d'enseignement pour l'ensemble des sociétés plurinationales – en ce qu'ils se font l'écho des demandes de reconnaissance fréquemment réitérées par leurs porte-parole sur la scène politique à travers l'histoire. Chez Taylor, le problème central en est un de reconnaissance faussée (*misrecognition*) en ce que cela conduit les nations minoritaires à chercher un statut qui corresponde davantage à la perception qu'elles ont d'elles-mêmes.<sup>23</sup> Voici comment Taylor résume sa position: "La thèse est que notre identité est partiellement formée par la reconnaissance ou par son absence, ou encore par la mauvaise perception qu'en ont les autres: une personne ou un groupe de personnes peuvent subir un dommage ou une déformation réelle si les gens qui les entourent leur renvoient une image limitée, avilissante ou méprisable d'eux-mêmes. La non-reconnaissance ou la reconnaissance inadéquate peuvent causer du tort et constituer une forme d'oppression, en emprisonnant certains dans une manière d'être fausse, déformée et réduite".<sup>24</sup>

La Catalogne et le Québec surprennent à la fois par leur résistance à travers les siècles et leur capacité à se projeter dans l'Histoire. Au lendemain de la tenue du référendum gagnant du 18 juin 2006 sur un nouveau Statut politique pour la Catalogne au sein de l'Espagne et plus de dix ans après l'échec du référendum québécois du 30 octobre 1995, il importe de cerner et de comprendre les besoins que les nations ont de se faire reconnaître selon leurs propres termes et de se révéler à leurs interlocuteurs selon une dynamique qui leur est propre. Il importe aussi de prendre acte des jeux de coulisse et des pas de danse, parfois improvisés, des divers acteurs politiques et sociaux engagés dans ces exercices de construction identitaire et d'affirmation nationale. Les défis actuels, dont celui de la reconnaissance formelle en tant que nation au sein même des Constitutions espagnole et canadienne, exigent de la part des porte-parole catalans et québécois une forte solidarité et une obligation d'engagement soutenu et durable de la part de la société civile.

Le Québec constitue un exemple on ne peut plus pertinent pour la Catalogne, ayant déjà tenu deux référendums sur son statut politique au sein de la fédération canadienne et étant toujours en quête de sa pleine reconnaissance en tant que nation. Le Québec a aussi livré d'importantes batailles politiques à travers son histoire à l'encontre de l'établissement d'un nationalisme majoritaire pan-

---

23 Charles Taylor, *Multiculturalisme. Différence et démocratie*, Paris, Flammarion, 1994, pp. 42-99.

24 Charles Taylor, *La politique de la reconnaissance. Différence et démocratie*, op. cit., pp. 41-42.

canadien et a cherché, à l'image des Catalans, à faire valoir sa spécificité en tant que nation historique au sein de l'État canadien.

Les défis qu'ont en commun ces deux nations expliquent dans une bonne mesure pourquoi les politologues catalans et québécois sont fréquemment invités en Wallonie, au Pays de Galle, en Écosse en vue d'échanger sur l'importance d'établir des rapports justes entre l'État central et les États-membres formant des entités étatiques complexes (pensons aux cas de la Belgique, de l'Italie et du Royaume-Uni). Ils avancent habituellement des projets libéraux fondés sur la reconnaissance territoriale en vue de doter leur communauté nationale respective d'une plus grande capacité d'habilitation et de cohésion sociale, tout en insistant pour que les représentants politiques de ces communautés nationales soient directement imputables auprès de leurs commettants. Ces prescriptions se distinguent souvent des politiques en vogue au sein du Canada et de l'Espagne, soit des politiques fondées sur le principe de la non-territorialité, bien rendu par les formules consacrées du *café para todos* en Espagne ou *une province est une province* au Canada, dans le but d'éviter de donner prise aux revendications identitaires aussi légitimes soient-elles. C'est ainsi que chez les Catalans et les Québécois les revendications se présentent davantage en termes d'équité de traitement alors que chez les membres des nations majoritaires les réponses sont offertes en termes de traitement identique. La poursuite de cet objectif d'un traitement identique entre les citoyens et entre les États-membres au sein des États-nations constitués favorise, on l'aura saisi, le groupe national majoritaire.

Le présent chapitre sera organisé autour de quatre principaux pôles. Tout d'abord, j'explorerai le thème de la mémoire et de la construction nationale pour cerner les tenants et les aboutissants des divergences politiques entre la nation majoritaire et la nation minoritaire. Puis, je broserai à grands traits le tableau des événements définisseurs ayant marqué ces deux nations historiques en empruntant, tour à tour, le parcours catalan et québécois dans le déploiement de leur nationalisme libéral.<sup>25</sup> Je me pencherai subséquentement sur la question de l'affirmation des cultures nationales minoritaires au sein des États-nations déjà constitués qui paraissent aujourd'hui plus réfractaires aux demandes de reconnais-

---

25 On retrouve dans la littérature sur le nationalisme une opposition à cette proposition, allant même jusqu'à suggérer que l'idée que cette forme d'affirmation identitaire est antithétique aux valeurs libérales héritées de la période des Lumières. Or, les travaux de Yael Tamir et de plusieurs auteurs à sa suite sont parvenus à faire la démonstration que libéralisme et nationalisme cohabitent de façon sereine dans plusieurs États contemporains. Voir, Yael Tamir, *Liberal Nationalism*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

sance exprimées. Pour clore le chapitre, je procéderai à une brève analyse des identités plurielles dont les citoyens se réclament en contexte plurinational en m'arrêtant aux cas catalan, écossais et québécois.

## 1.1. Mémoire et construction nationale

Une approche sociologique et politique, ancrée dans l'histoire, est essentielle afin de cerner la naissance et l'évolution des nations, quelle soit acadienne, catalane, galicienne ou québécoise. D'entrée de jeu, je souhaite faire référence à Fernand Dumont, un pionnier de la sociologie au Québec, qui tout comme Salvador Giner dans le cas catalan,<sup>26</sup> a su cerner les contours et les profondeurs de l'âme québécoise.

*“Comment survivre sans invoquer le passé, puisqu'une nation qui est avant tout une culture se ramène à un héritage? Ce double recours à l'espérance et à la mémoire est une justification. C'est aussi une garantie de durée. Car il en résultera, par le pouvoir de l'écriture, l'édification d'une référence qui rendra un peuple présent à l'histoire”.*<sup>27</sup>

Par ces quelques phrases, le sociologue québécois Fernand Dumont résume les défis des communautés nationales minoritaires souhaitant poursuivre leur quête d'affirmation. Écrire l'histoire d'une nation, d'une communauté politique, c'est l'acte politique par excellence; c'est aussi un geste de conscientisation et de projection dans le temps à venir. Chez Dumont, il est impératif de remonter dans le temps pour mieux cerner le sens du présent. C'est d'ailleurs aussi ce qu'avaient compris les membres du mouvement de la Renaissance catalane (*Renaixença*) qui, dès le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, étaient portés par un élan romantique. Les personnes qui se rassemblèrent au sein de ce mouvement contribuèrent à implanter la langue catalane, à donner un sens historique à la nation et à faire rayonner la culture catalane.<sup>28</sup> Pour revenir à Taylor toutefois, “Les nations n'existent pas uniquement là où objectivement on parle la même langue et où on partage une histoire commune: elles s'affirment là où ces faits sont subjectivement présents dans les identifications d'un peuple”.<sup>29</sup>

---

26 On peut se référer avec grand intérêt ici à Salvador Giner, dir. *La societat catalana*, Barcelone, Institut d'Estadística de Catalunya, 1998.

27 Fernand Dumont, *Genèse de la société québécoise*, Montréal, Boréal, 1993, p. 236.

28 Les auteurs s'entendent habituellement pour reconnaître au poète Aribau la paternité du mouvement avec son ouvrage intitulé *La Oda a la Patria* en 1833.

29 Charles Taylor, “Pourquoi les nations doivent-elles se transformer en États”, *op. cit.*, p. 66.

La littérature ne se veut pas seulement l'expression d'une culture en plein changement mais elle exprime en même temps la continuité d'un acte de naissance qui s'accomplit au quotidien. Ce qui correspond chez Benedict Anderson à l'incarnation de la communauté imaginée.<sup>30</sup> La littérature devient simultanément un exercice de création identitaire, une manière de penser, une façon de voir, de se penser et de se projeter.

Aussi la compréhension du phénomène national passe-t-elle par une meilleure re(connaissance) des institutions, d'où la place qu'il importe de faire au système d'éducation, à l'Église, à la famille, aux syndicats, aux partis politiques et aux mouvements sociaux. Tous ces réseaux sont porteurs de potentialités. Les processus propres à la socialisation sont fort importants dans la construction de la société puisqu'ils donnent un sens à l'histoire d'une part et, d'autre part, parce qu'ils agissent comme des points de repères,<sup>31</sup> des éléments stabilisateurs.

Il importe moins d'idéaliser le passé que de chercher à le situer le plus objectivement possible dans sa trame historique, avec ses succès et ses errements. C'est ainsi que le Québec et la Catalogne seront plus à même d'assumer leur avenir respectif et de se projeter dans l'avenir qu'ils auront pleinement assumé leur passé respectif. Assumer ce passé, c'est aussi accepter de se situer par rapport à l'autre; c'est en procédant de la sorte que la prise de conscience des traits distinctifs de la communauté politique sera rendue possible et que la structure démocratique du libéralisme pourra être établie véritablement. Trop souvent dans le libéralisme procédurier, on néglige de prendre en compte le pluralisme national reflet du sentiment d'appartenance et, par extension, comme expression de la volonté commune.<sup>32</sup>

Dans son ouvrage-phare, *Genèse de la société québécoise*, Fernand Dumont fait un autre important constat, et d'une grande pertinence aussi pour la Catalogne, lorsqu'il rappelle que la société québécoise "est surtout structurée à la

---

30 Benedict Anderson, *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 1996.

31 Pour un développement de la notion de repères identitaires, voir Jocelyn Maclure et Alain-G. Gagnon, dir., *Repères en mutation: identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Montréal, Québec Amérique, collection "Débats", 2001.

32 Cf. à Tzvetan Todorov, *Devoirs et délices. Une vie de passeur*, Paris, Seuil, 2002, tout spécialement le chapitre 6 intitulé "La barque humaniste", pp. 209-248 dans lequel l'auteur affirme qu'il nous faut penser l'universalité tout en maintenant et en approfondissant la diversité.

base”.<sup>33</sup> L’auteur remarque avec justesse que la société québécoise est une société intégrée par le bas par un vaste ensemble de réseaux d’échanges sociaux lesquels viennent ancrer les expériences communes dans un contexte précis. Cette thèse fut par la suite reprise et enrichie par une nouvelle génération de chercheurs, pensons entre autres aux travaux de Luc Turgeon sur la place centrale de la société civile au moment de l’avènement de la révolution tranquille au Québec.<sup>34</sup>

La Catalogne et le Québec évoluent distinctement des autres États-membres au sein de l’Espagne et du Canada. Il y déjà soixante ans – et il semble tout aussi juste de l’évoquer aujourd’hui – l’historien Pierre Vilar notait dans le cas catalan: “une dissemblance croissante entre la structure sociale de la région catalane et celle de la majorité du reste de la nation [espagnole]”.<sup>35</sup> La société civile y exerçait dès lors un rôle tout à fait central dans le maintien de la cohésion sociale; la situation perdure encore de nos jours. Cette même dissonance caractérise les rapports entre le Québec et le Canada là où deux sociétés d’accueil ont été appelées à intégrer les diverses vagues d’immigrants qui sont venues s’établir depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Pour tout dire, nous sommes en présence de deux régimes de citoyenneté auxquels les citoyens sont invités à participer pleinement.<sup>36</sup>

La Catalogne et le Québec sont en quelque sorte des États-régions,<sup>37</sup> ou pour reprendre la juste description de Simon Langlois, des “sociétés globales”<sup>38</sup> possédant des structures sociales bien établies, des cultures distinctes ancrées historiquement, des institutions politiques spécifiques et des bases territoriales claire-

---

33 Fernand Dumont, *Genèse de la société québécoise*, p. 219. Dans le cas catalan, Michael Keating y voit: “Bastion des valeurs et de l’identité catalane, la société civile est le lieu où s’élabore le projet national. Tout comme le milieu politique, elle témoigne de l’identité plurielle de la plupart de ceux qui la constituent: catalane, espagnole et, de plus en plus, européenne et internationale”. Se référer à son ouvrage portant sur *Les défis du nationalisme moderne: Québec, Catalogne, Écosse*, Montréal et Bruxelles, Les Presses de l’Université de Montréal et Les Presses interuniversitaires européennes, 1997, p. 173.

34 Luc Turgeon, “La grande absente. La société civile au sein de la Révolution tranquille”, *Globe. Revue internationale d’études québécoises*, vol. 2, no.1, 1999, pp. 35-56.

35 Pierre Vilar, *Histoire de l’Espagne*, Paris, Les Presses Universitaires de France, 1947, 1<sup>re</sup> édition, p. 70.

36 Jane Jenson est la première à avoir identifié l’existence d’un double régime de citoyenneté au Canada. Voir, “Reconnaître les différences: sociétés distinctes, régimes de citoyenneté, partenariats”, dans Guy Laforest et Roger Gibbins, dir., *Sortir de l’impasse. Les voies de la réconciliation*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1998, pp. 235-262.

37 Alain-G. Gagnon, “Le Québec, entre l’État-nation et l’État-région”, *Le Devoir*, 25 juillet 2000, p. A-7.

38 Simon Langlois, “Le choc de deux sociétés globales” dans Louis Balthazar, Guy Laforest, Vincent Lemieux, dir. *Le Québec et la restructuration du Canada, 1980-1992*, Québec, Septentrion, 1991, pp. 95-108.

ment identifiables. Tout cela contribue à faire de ces deux nations des sociétés d'accueil uniques<sup>39</sup> au sein du Canada et de l'Espagne.

## 1.2. Événements définisseurs: le parcours catalan

Dans l'histoire des peuples, on peut identifier des moments historiques pouvant devenir des clés d'interprétation nous permettant de saisir plus facilement les transformations économiques, sociales et politiques dont ils ont fait l'objet.

D'emblée, notons la présence des comtés catalans qui remontent au IX<sup>e</sup> siècle et qui ont subsisté jusqu'à l'arrivée de la dynastie des Bourbons en 1715.<sup>40</sup> Ces comtés ont présidé aux destinées commerciales et politiques de la région pendant toute la période s'échelonnant du XII<sup>e</sup> au XV<sup>e</sup> siècles. "(...) les comtés catalans détenaient une forme de constitution limitant les pouvoirs du 'souverain' avant l'existence de la fameuse *Magna Carta* anglaise".<sup>41</sup> L'existence de ces comtés est beaucoup plus importante que l'on a tendance à le soupçonner dans la construction de l'identité catalane contemporaine.

Le passage des décrets sous le régime bourbon de 1715 dits de *Nueva Planta* ont par ailleurs entraîné la castillanisation de la fonction publique sous la couronne d'Aragon dont relevait la Catalogne et incité les Catalans à se replier sur la société civile. Jusqu'à ce moment, la Catalogne ne s'était jamais dotée d'un État fort puisque sous la monarchie espagnole des Habsbourgs, les régions non-castillanes étaient essentiellement des territoires autonomes. L'arrivée des Bourbons va en outre conduire à la disparition des institutions catalanes et à l'abandon des statuts médiévaux favorisant la noblesse régionale catalane.

L'ascension sociale pour les Catalans s'est subséquemment faite grâce à l'émergence d'une bourgeoisie industrielle proprement catalane, pensons au secteur du textile entre autres. Les Bourbons furent toutefois pour quelque chose dans les

---

39 Pour une meilleure compréhension des questions relatives à l'immigration en Catalogne et au Québec, on peut se référer à: Ricard Zapata-Barrero, *Multiculturalidad e immigración*, Madrid, Editorial Síntesis, 2004 et à Gemma Aubarell, Agustí Nicolau Coll i Adela Ross, dir. *Immigració i qüestió nacional. Minories subestats i immigració a Europa*, Barcelone, Editorial Mediterrània, 2004.

40 Se reporter aux travaux d'Albert Balcells, *El nacionalisme catalan*, Madrid, Historia 16, 1991.

41 Joël Belliveau, "Les bases plurielles des nationalismes périphériques: le cas de la Catalogne", *Canadian Review of Studies in Nationalism*, vol. 29, 2002, p.33.

percées économiques catalanes puisqu'ils contribuèrent à donner un accès au marché castillan de même qu'à son vaste empire.<sup>42</sup> Cela contribua à consolider l'économie de la Catalogne et facilita l'établissement d'une élite marchande.

Les Catalans eurent peu accès aux postes dans la fonction publique de même que dans l'armée à l'époque. Il est révélateur de noter que vers la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, par exemple, "la moitié des fonctionnaires d'Aragon étaient des Castillans, [grim-pant à] 60 % en Catalogne..."<sup>43</sup> De même, notons qu'au sein des gouvernements espagnols, "[e]ntre 1833 et 1902, sur 900 ministres, seuls 25 sont de la Catalogne (2,7 % alors que la région représente plus de 10 % de la population d'Espagne). (...) entre cette date [1902] et 1914, aucun Catalan ne sera nommé ministre".<sup>44</sup>

Au cours de cette période, ni la fonction publique ni l'armée ne furent des voies d'ascension sociale pour les Catalans. L'exclusion dont firent les frais les Catalans au sein des institutions centrales les incitèrent à se mobiliser au niveau des com-tés et des provinces catalanes. Dans le cas des provinces, précisons que leur créa-tion remonte au moment de la Constitution de 1812, adoptée à Cadix et qui mettait fin en quelque sorte à l'existence des royaumes. L'idée poursuivie par les rédacteurs de la Constitution était tout simplement: "de réduire les éléments dif-férentiels, d'harmoniser, d'uniformiser".<sup>45</sup> En d'autres mots, le souhait était de réduire au maximum la diversité sur laquelle se fondait le régime en place dans le but de lui procurer toute la cohésion possible et éviter que des foyers d'opposi-tion puissent éventuellement apparaître.

Le nombre des provinces variera d'une période à une autre, mais elles furent fré-quemment utilisées dans le même but soit celui d'empêcher la mobilisation des communautés au sein des anciens royaumes. C'est ainsi que le Royaume de la Catalogne fut d'abord subdivisé en quatre provinces: Barcelone, Gérone, Lérida et Tarragone. La création et le redéploiement des provinces s'inscrivaient, est-il per-mis de penser, dans un dessein purement centralisateur puisque cela faisait de leurs représentants les relais essentiels et incontournables du pouvoir central. Cette volonté centralisatrice s'exprima subséquemment de diverses façons: par

---

42 Voir, Pierre Vilar, *La Catalogne dans l'Espagne moderne*, Paris, Flammarion, 1977.

43 Raphaël Carrasco, cité dans Joël Belliveau, "Les bases plurielles des nationalismes périphériques: Le cas de la Catalogne", *Canadian Review of Studies in Nationalism*, vol. 29, 2002, p. 30.

44 Joël Belliveau, "Les bases plurielles des nationalismes périphériques: Le cas de la Catalogne", p. 34.

45 Voir, Jean-Louis Guerena, *État et nation en Espagne au XIX<sup>e</sup> siècle* dans Francisco Campuzano Carvajal, dir. *De l'État libéral à l'État des autonomies (1876-1978)*, Montpellier, Publications Montpellier 3, 2001, p. 24.

la tentative de créer un bureau de la statistique centralisé, par l'imposition de la peseta comme unité monétaire en 1868 ou, deux décennies plus tard, par l'établissement du premier Code civil espagnol en 1889.

Le projet politique d'une constitution fédérale pour l'ensemble de l'Espagne au moment de la Première république ne peut rester sous silence. Il fut tout à fait structurant pour la Catalogne qui y a vu la possibilité de faire avancer l'esprit fédéral. On y parle d'un nouvel État-nation formé de régions, historiquement constituées, et de diverses formes d'autonomie pour les individus, les municipalités, les régions et les nations, tous des éléments constitutifs de la nation espagnole. L'établissement de la Première république fut structurant dans la construction d'une identité proprement catalane en ce qu'elle a contribué à donner au peuple catalan un sens de l'histoire. Pour des historiens de la trempe d'Albert Balcells, c'est l'échec de la Première république qui donna à la Catalogne son impulsion politique, une sorte d'élément déclencheur de l'affirmation nationale catalane.<sup>46</sup>

En 1888, les représentants catalans demandèrent au roi d'établir une assemblée législative autonome pour débattre des questions d'intérêt pour la région et de reconnaître la langue catalane comme langue officielle. S'ensuivit la mise sur pied de plusieurs groupes de pression, dont *l'Union catalane* en 1892 et de partis politiques, dont la *Ligue régionaliste* en 1901, la coalition *Solidarité catalane* en 1907<sup>47</sup> ayant tous fait de la question nationale leur fer de lance. La formation politique *Solidarité catalane* remporta les sièges dans les quatre provinces catalanes lors de cette élection. Quelques années plus tard, en 1913, les quatre provinces se fusionnèrent pour former la *Mancomunitat* de Catalunya.<sup>48</sup> Cette expérience s'acheva en avril 1925 dans le sillon du coup d'État de Miguel Primo de Rivera survenu deux ans auparavant. Cela contribua d'une part à accentuer le rapprochement communautaire des provinces catalanes par le truchement de politiques communes dans les champs de l'enseignement, de l'économie et de l'apprentissage de la langue et, d'autre part, à solidariser toutes les forces républicaines à travers l'Espagne. Ce qui déboucha sur la Deuxième république espagnole (1931-1936) pendant laquelle les Catalans assumèrent un leadership politique plus important. C'est à ce

---

46 Selon les propos tenus par Albert Balcells lors de la journée Québec-Catalogne organisée par le Centre d'Estudis de Temes Contemporanis laquelle s'est tenue à Barcelone le 8 juin 2006.

47 Cette date est d'autant plus importante qu'elle correspond au début de la période d'uniformisation de la langue catalane ce qui contribua à faire émerger l'identité catalane telle que nous la connaissons aujourd'hui.

48 Pour une étude ciblée de la Mancomunitat, se reporter à Albert Balcells Gonzalez, Enric Pujol, Jordi Sabater, *La mancomunitat de Catalunya i l'autonomia*, Barcelone, Proa, 1996.

moment que la Catalogne recouvre son autonomie en établissant la *Generalitat* (1931-1938), autonomie d'une courte durée puisqu'en avril 1938 le Général Franco y mettait fin par décret alors que l'Espagne était en pleine guerre civile (1936-1939). Les libertés civiles furent dès lors suspendues, les lois ratifiées par la *Generalitat* furent annulées. Quant à l'usage officiel du catalan et à son utilisation dans les lieux publics, ils furent prohibés par décret à compter du 16 février 1939. Tous ces gestes politiques eurent des répercussions majeures dans la construction identitaire catalane laquelle était contrainte à s'affirmer dans la résistance.

Ce fût la période *del Estado nuevo* au sein duquel toutes les formes d'opposition furent interdites. La Catalogne fut donc réduite à être un simple territoire de l'Espagne. Une deuxième *renaixença* débuta vers la fin des années 1950 alors que les intellectuels et les artistes relancèrent graduellement le mouvement catalaniste dont firent partie Maria del Mar, Pi de la Serra et LLuis Llach. C'est la résistance qui s'organise et qui s'accroît.

Aujourd'hui encore, la notion du centralisme demeure associée en Catalogne à la dictature et à l'imposition d'un nationalisme majoritaire alors que l'autonomie correspond à une ère de libertés individuelles et communautaires. Il est important de rappeler qu'au moment d'entrer dans la nouvelle ère démocratique en Espagne, le roi Juan Carlos a choisi de prononcer son premier discours officiel en tant que chef d'État, en Catalogne<sup>49</sup> et qu'il a posé un autre geste politique important en le faisant en partie en catalan.

Ce geste est porteur pour deux raisons principales: cela marqua le début de la réconciliation des nations au sein d'une Espagne plurielle et contribua à la reconnaissance d'une culture et d'une nation historiquement pleinement constituée. C'était aussi l'implantation de l'État des autonomies qui devait confirmer à l'Espagne son caractère plurinational. La *Generalitat* fut restaurée en septembre 1977 en contrepartie de la reconnaissance par son président, Josep Tarradellas, de la monarchie de Juan Carlos. On y affirmait dès lors un important principe du constitutionnalisme, celui de la reconnaissance mutuelle, clé de voûte du rapprochement intercommunautaire.

Les forces politiques de la droite et de la gauche espagnole s'activèrent par la suite à chercher des façons d'atténuer le sens à donner à cette nouvelle Espa-

---

49 On peut retrouver ce discours prononcé par le Roi Juan Carlos le 16 février 1976 dans Salvador Sánchez-Terán, *De Franco à la Generalitat*, Barcelone, Planeta, 1988, pp. 49 suivantes.

gne fondée sur les communautés historiques en cherchant à convaincre les autres communautés autonomes de se prévaloir le plus rapidement possible de l'article 137 de la Constitution de 1978.<sup>50</sup> L'objectif poursuivi était clair: faire de toutes les communautés autonomes des acteurs interchangeable sur le plan politique et gommer les traits distinctifs entre les communautés autonomes. C'était, comme aurait pu le formuler Miguel Herrero de Miñón, une façon de limiter l'apport des "sociétés différentielles"<sup>51</sup> dont l'Espagne avait par ailleurs choisi de se doter afin de reprendre la voie démocratique après la mort de Franco.

Il est quand même étonnant de constater qu'après tous les excès dont les nations historiques ont fait l'objet en Espagne, en particulier au cours du XXI<sup>e</sup> siècle, que ce soit "finalement la nation espagnole qui fut retenue comme seule dépositaire de la souveraineté, et partant, comme le fondement du nouvel ordre constitutionnel".<sup>52</sup> Toutefois, la nation espagnole doit maintenant tenir compte de l'apport légitime et essentiel des nations historiques dans le processus constitutionnel.<sup>53</sup> Le nouveau Statut pour la Catalogne accepté par les Catalans le 18 juin 2006 pousse un peu plus loin la logique de la reconnaissance, bien que cette avancée soit vue comme insuffisante pour une partie importante de la population de la région. Le principal défi qui se pose à un État comme l'Espagne est celui de réussir l'avènement d'un nouvel ordre constitutionnel permettant à la fois d'obtenir l'allégeance des Catalans à un pays qui a souvent, à travers l'histoire, imposé de façon coercitive les règles du jeu politique et qui donne parfois aujourd'hui l'impression de vouloir utiliser sa diversité nationale comme élément rassembleur.

---

50 "El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan".

51 Miguel Herrero de Miñón, qui fut l'un des membres de la Commission constitutionnelle qui conduisit à l'établissement de l'État espagnol des autonomies, établit des distinctions importantes entre les communautés historiques et l'ensemble des communautés autonomes, voir "La posible diversidad de los modelos autonómicos en la transición", Institut d'Estudis Autònomic, *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autonomas*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelone, 1995.

52 Francisco Campuzano Carvajal, "L'article 2 de la Constitution de 1978. Une tentative de redéfinition de la nation espagnole", dans Francisco Campuzano Carvajal, *Les nationalismes en Espagne. De l'État libéral à l'État des autonomies (1876-1978)*, Montpellier, Université de Montpellier III, 2001, p. 162.

53 Article 2 de la Constitution de 1978: "La Constitution s'appuie sur l'indissoluble unité de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et régions qui l'intègrent, ainsi que la solidarité entre elles".

## 1.3. Événements définisseurs: le parcours québécois

Quelles sont les principales clés d'interprétation pour comprendre le Québec contemporain? Tout comme pour la Catalogne, on ne peut pas faire abstraction du passé, des rivalités entre divers protagonistes, des diverses traditions qui se sont imposées au gré des luttes politiques.

Dans le cas du Québec, la Conquête de 1759, selon une première lecture, ou la Cession de terres en Amérique du Nord par la France à l'Angleterre en 1763 par le truchement du Traité de Paris, selon une deuxième lecture, constitue un premier repère identitaire pour les Québécois. Même si l'interprétation de ces événements est loin de faire consensus; elle fournit néanmoins des balises suggérant une défaite amère chez les *Premiers canadiens* (qui en viendront à s'autodéfinir à partir du début des années 1960 comme Québécois) ou un abandon tout aussi déconcertant venant appauvrir l'image que les Québécois ont de leur passé. Il ne s'agit donc pas ici d'un mythe construit autour d'un royaume autonome, comme ce fut le cas pour la Catalogne, mais plutôt d'une défaite humiliante et d'un abandon par la patrie d'origine.

Éprouvés par la Conquête, les *Canadiens* allaient relever dès lors de la Couronne britannique. Naturellement, cela aura des conséquences majeures quant aux sentiments que les Canadiens exprimèrent à l'égard de l'ancienne mère patrie, la France, qui les avait laissés tomber pour conserver des colonies jugées plus rentables dans les Antilles, et à l'endroit du conquérant, l'empire britannique, qui les avait vaincus faisant ainsi du Québec une colonie anglaise. Furent imposés le reniement de la foi catholique ainsi que le *common law* bien qu'en pratique les Canadiens continuèrent d'obéir aux lois civiles françaises.<sup>54</sup> Nous entrons *de facto* dès cette période dans un système bijuridique.<sup>55</sup>

Le deuxième moment clé de la construction nationale québécoise est celui de la promulgation de l'*Acte de Québec* en juin 1774 alors que les colonies américaines se montrent de plus en plus agitées à l'égard de la métropole britannique et veulent s'en affranchir. Dès lors, les autorités anglaises exigèrent des Canadiens

---

54 Voir Graeme Wynn, "Aux confins de l'empire 1760-1840" dans Craig Brown et Paul-André Lindeau, dir., *Histoire générale du Canada*, Montréal, Éditions du Boréal, 1990, p. 223.

55 Pour une étude approfondie sur le bijuridisme au Canada, voir Jean-François Gaudreault-Desbiens, *Les compartiments étanches du bijuridisme au Canada. Essai sur la résilience des atavismes juridiques*, Montréal, Thémis, 2006.

qu'ils prononcent un serment de fidélité à la Couronne britannique. Cela autorisa les Canadiens d'avoir accès aux charges publiques et aux fonctions politiques bien que dans les faits cela fut plutôt l'exception. Avec la ratification de l'*Acte de Québec*, la liberté de religion fut rétablie, l'usage de la langue française fut accepté et le système seigneurial fut maintenu.<sup>56</sup> C'est à ce moment aussi que fut autorisée officiellement la cohabitation du droit civil français et du droit criminel britannique contribuant à doter le Québec des bases nécessaires à son avènement en tant que société distincte pour utiliser l'expression convenue au Canada ou, si l'on préfère, en tant que "société différentielle".

C'est ainsi que l'Acte de Québec confirme le caractère distinct du Québec au sein du vaste empire britannique; il s'agit en outre du fait peu banal que c'est la première fois que l'empire britannique accepte de ratifier une constitution donnant des bases constitutionnelles légitimes à l'une de ses colonies.<sup>57</sup> Il ne s'agissait pas d'éteindre des droits mais plutôt d'en affirmer. Il s'est agi pour les générations suivantes d'actualiser ces revendications, au gré des conditions historiques et politiques le plus souvent défavorables à l'égard des Québécois qui se trouvaient par ailleurs en situation de plus en plus minoritaire au sein du Canada.

Cet Acte ne fait pas l'unanimité chez les spécialistes des sciences sociales au Canada. Certains l'ont vilipendé en le présentant comme un statut impérial abusif y voyant une simple mesure tactique en réponse à l'agitation prévalant à l'époque dans les treize colonies américaines.<sup>58</sup> D'autres y ont vu un geste dont les potentialités pour le Québec n'ont pas été suffisamment explorées. Pensons entre autres aux travaux de James Tully portant sur l'apport de la Proclamation royale à la reconnaissance des revendications autochtones et sur la contribution celui de l'*Acte de Québec* à l'affirmation du sentiment national au Québec et à la légitimation de ses revendications en tant que peuple fondateur du Canada.<sup>59</sup>

Bien qu'insuffisant à plusieurs égards, l'*Acte de Québec* constitue un point de départ essentiel à partir duquel il a été possible pour les Québécois d'aujourd'hui

---

56 Voir, pour un développement plus important, Alain-G. Gagnon et Luc Turgeon, "Managing Diversity in Eighteenth and Nineteenth Century Canada: Québec's Constitutional Development in Light of the Scottish Experience, *The Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 41, no. 1, 2003, pp. 1-23.

57 Hilda Neatby, *The Québec Act: Protest and Policy*, Scarborough, Prentice-Hall of Canada, 1972, p. 1.

58 Robert Lahaise et Noël Vallerand, *Le Québec sous le régime anglais*, Montréal, Lanctôt éditeur, 1999.

59 James Tully, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Québec, Les Presses de l'Université Laval/Les Presses de l'Université de Bordeaux, 1999.

d'identifier la source institutionnelle de leurs revendications nationales et surtout d'établir leur légitimité. En d'autres termes, il s'agit dans les faits d'un document clé, antérieur à la constitution canadienne de 1867, mais dont les principes doivent être respectés par les acteurs politiques à moins, bien entendu, que le Québec lui-même choisisse de ne pas reconduire ces principes.

En d'autres termes, *l'Acte de Québec* exerce le même rôle que la *Proclamation royale* de 1763 chez les Premières nations en ce qu'il fournit un fondement juridique de premier plan aux revendications historiques du Québec. En légitimant les anciennes coutumes, les traditions et un régime juridique spécifique, *l'Acte de Québec* constitue un point de repère exceptionnel pour les Québécois, bien qu'encore décrié par certains,<sup>60</sup> affirmant ainsi les grands principes du constitutionnalisme au cœur même des négociations constitutionnelles au pays et qui furent reconduits au moment de la signature de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique* en 1867 – auquel le Québec a donné son assentiment – et de la ratification de la Constitution de 1982 à l'encontre des volontés de l'Assemblée nationale du Québec.

L'historien Gérard Bouchard reconnaît l'importance de *l'Acte de Québec* lorsqu'il écrit; "L'Acte de 1774, en reconnaissant les droits et les spécificités des Francophones canadiens, favorisait à sa manière l'éveil d'une conscience nationale".<sup>61</sup> L'historien ne pouvait pas voir plus juste. Quelques années plus tard, en 1791, fut voté *l'Acte constitutionnel de 1791* qui consista à repenser le Canada le long d'un clivage ethnique où les Canadiens anglais et les Canadiens français seraient chacun majoritaires sur leur propre territoire.

Les rébellions de 1837-1838 au Québec représentent un autre moment clé dans le dévoilement du Québec au cours de cette phase dominée par l'administration britannique. Ces rébellions qui éclatèrent simultanément au Bas et au Haut-Canada mirent l'accent sur la défense des valeurs républicaines, combinées à un ensemble de valeurs libérales. Ces soulèvements furent mal reçus par Londres qui vota en 1840 *l'Acte d'union* dont l'objectif central consista à fusionner le Bas et le Haut-Canada et à procurer aux anglophones du pays un statut majoritaire.

---

60 Voir, à titre d'illustration, les travaux de Claude Bariteau, dont "L'Acte de Québec (1774), assise de l'*Indirect rule* toujours d'actualité", dans *L'Action nationale*, avril 2000.

61 Gérard Bouchard, *Genèse des nations et cultures du nouveau monde. Essai d'histoire comparée*, Montréal, Boréal, 2000, p. 96.

Le troisième moment clé de la construction nationale québécoise est l'établissement du pacte confédératif de 1867. Ce pacte entre deux peuples fondateurs confirmait le souhait des Pères fondateurs de faire avancer le pluralisme identitaire en reconnaissant, bien que de façon implicite comme le remarqua Guy Laforest,<sup>62</sup> la présence des Canadiens anglais et des Canadiens français au cœur des institutions politiques en émergence. L'histoire contemporaine nous rappelle que ce fut un malentendu<sup>63</sup> important entre les politiques de chaque côté du clivage linguistique anglais/français puisque les attentes des uns et des autres ne semblaient pas correspondre.<sup>64</sup>

Le gouvernement du Québec a fréquemment fait appel à cette interprétation fondée sur la présence des deux peuples fondateurs lors de ses représentations auprès de l'État central. Au moment des audiences de la Commission Rowell-Sirois (1937-1940) mise sur pied en 1937 afin de revoir le partage des pouvoirs entre les États-membres de la fédération et le gouvernement central, les représentants du gouvernement du Québec, après avoir rappelé que la constitution paraphée en 1867 constitue un pacte, en profitèrent pour réaffirmer :

*"(...) 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. Pour donner naissance à cette fédération, les provinces ont consenti à céder à l'entité fédérative une certaine partie de leurs pouvoirs mais elles ont conservé, outre les pouvoirs législatifs non cédés, leur entité politique, et elles sont ainsi demeurées, dans la sphère qui leur est propre, des États souverains. (...) la Confédération est un pacte volontairement consenti et qui ne peut être modifié que du consentement de tous".<sup>65</sup>*

Cette prise de position des représentants du gouvernement du Québec vient rappeler aux commissaires, appelés à faire des recommandations sur le fonctionne-

---

62 Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Québec, Sillery, 1992, p. 254.

63 Fernand Dumont, *Raisons communes*, Montréal, Boréal, 1995, pp. 31-48 (chapitre 2: La fin d'un malentendu historique, pp. 31-48).

64 Pour plus de détails sur cette période, on peut se reporter à Alain-G. Gagnon et Raffaele Iacovino, *Federalism, Citizenship, and Quebec. Debating Multinationalism*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, plus particulièrement le chapitre 2 aux pages 28-32.

65 Cité dans Richard Arès, *La confédération: pacte ou loi?*, Montréal, Bellarmin, 1967, pp. 61-62.

ment de la fédération canadienne, que l'État central ne peut faire fi des principes constitutifs à l'origine du pacte constitutionnel. Ces grands principes sont au nombre de trois; il s'agit en l'occurrence des principes de la continuité, de la reconnaissance mutuelle et du consentement.<sup>66</sup> Bien que parfois malmenés par le gouvernement central au cours de la période s'étendant de 1867 à 1982, alors que s'achève le premier ordre constitutionnel canadien, ces principes sont au coeur de l'esprit fédéral et constituent les bases essentielles desquelles l'État canadien tire sa légitimité.

L'établissement d'un nouvel ordre constitutionnel en 1982, avec le rapatriement de la Constitution de la Grande-Bretagne et l'enchâssement de la Charte canadienne des droits et libertés (voir chapitre 5) constituent des assauts majeurs à l'encontre de l'application des trois principes à la base du constitutionnalisme au Canada et provoqua une onde de choc qui a affecté toute la classe politique et mené à un vaste mouvement de mobilisation populaire au Québec au cours des deux décennies suivantes. Cela a aussi donné lieu à des initiatives nombreuses, passant par l'arrivée du Bloc québécois à Ottawa en 1990 – une formation politique vouée à l'indépendance du Québec – la tenue d'un deuxième référendum en quinze ans sur la question de la souveraineté et la mobilisation en faveur d'une citoyenneté proprement québécoise.<sup>67</sup> Tout au long de cette période, les sondages ont confirmé que les appuis favorables à la souveraineté du Québec ont souvent dépassé la barre de la majorité absolue (voir Figure 1).

Faisant abstraction des compromis historiques et des trois grands principes sous-tendant le constitutionnalisme (continuité, reconnaissance mutuelle, consentement), le gouvernement central et les neuf provinces anglophones ont mis fin, rappelons-le, au premier ordre constitutionnel canadien (1867-1982), et ce, à l'encontre des demandes exprimées à l'unanimité par tous les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale du Québec.

Il est ironique de noter que la réforme constitutionnelle canadienne qui avait été engagée, au début des années 1960, afin de répondre précisément aux besoins du Québec, se réalise au détriment de la nation québécoise et sans prendre en

---

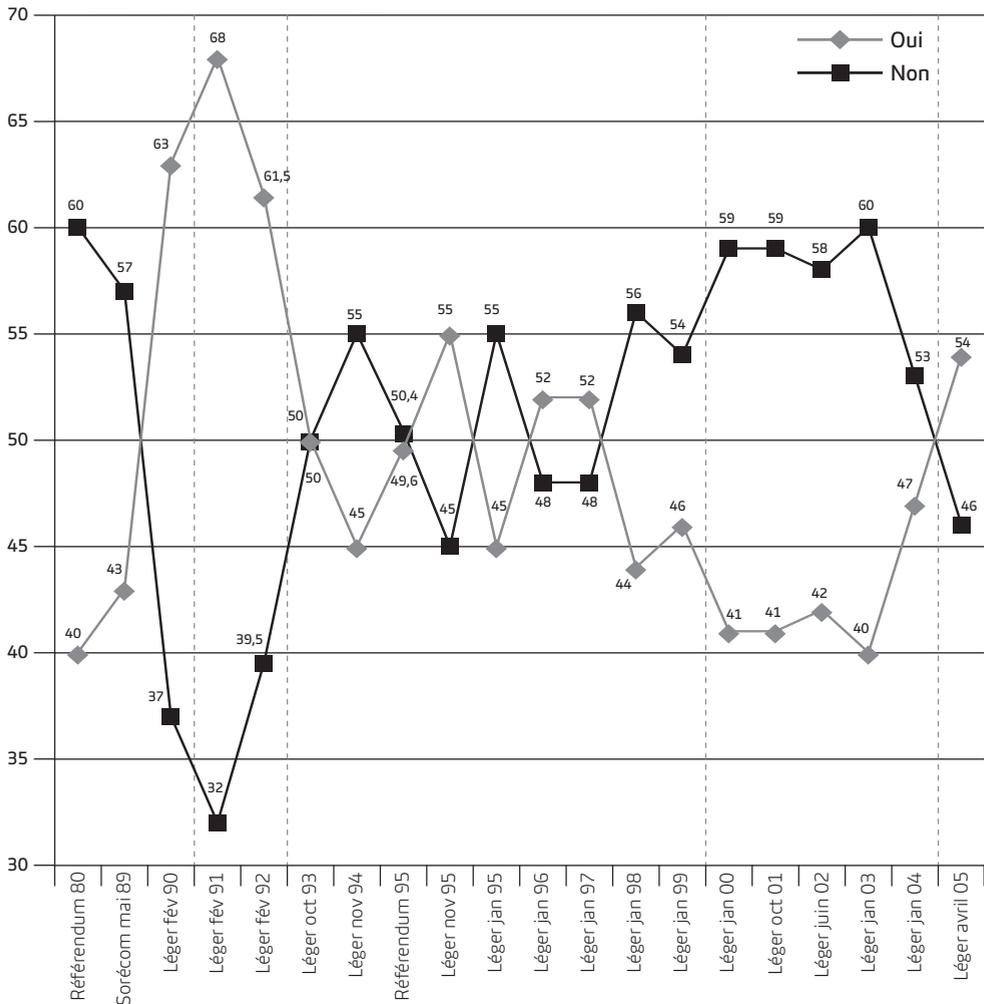
66 Voir ci-dessous pour un traitement plus approfondi de ces trois principes.

67 Le gouvernement du Québec a d'ailleurs institué une commission nationale en vue de sensibiliser les Québécois à l'idée d'instaurer une citoyenneté proprement québécoise, voir: Commission des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec (Commission Larose), *Le français, une langue pour tout le monde, une nouvelle approche stratégique et citoyenne*, Québec, Gouvernement du Québec, 2001.

compte les demandes de reconnaissance exprimées par ses porte-parole. L'imposition d'un nouvel ordre constitutionnel en 1982 vient rompre avec la continuité historique et mettre ainsi au rancart la vision dualiste comme élément définisseur de la fédération canadienne.<sup>68</sup>

**Figure 1**

*Évolution des intentions de vote référendaire au Québec, 1980-2005*



68 Voir Alain-G. Gagnon, "Le dossier constitutionnel Québec-Canada", dans *Québec: État et société*, tome 2, Montréal, Québec Amérique, collection "Débats", 2003, p. 153 pour un plus long développement.

## 1.4. L'affirmation des cultures nationales

Il importe de souligner que l'existence des nations catalane et québécoise est antérieure à la création des États espagnol et canadien. Malgré cet état de fait, l'Espagne et le Canada ont toujours de la difficulté à reconnaître et à appuyer l'expression de leur pleine personnalité politique et constitutionnelle comme l'ont révélé, entre 1987 et 1990, les débats entourant l'accord du lac Meech et en 1992 l'entente de Charlottetown dans le cas canadien<sup>69</sup> ou lors des discussions concernant la reconnaissance de la nation catalane par le gouvernement espagnol en 2005-2006.

Ainsi que nous l'avons vu au début de ce chapitre, l'Espagne telle que nous la connaissons aujourd'hui est le résultat d'un processus d'agrégation plus que de fusion d'un ensemble de royaumes chrétiens au Moyen-Âge. Le rattachement de ces royaumes a fait en sorte que chacun a pu, au cours des xv<sup>e</sup> et xvii<sup>e</sup> siècles, maintenir ses institutions et continuer de développer son propre registre de décisions juridiques. Après la Guerre de Succession qui s'acheva en 1714 et les décrets de Philippe V, les Bourbons mirent fin aux administrations des anciens royaumes d'Aragon, de Catalogne, de Valence et des Baléares, tout en éliminant certaines caractéristiques relevant du droit civil et oblitérant certaines spécificités fiscales. Quant à la Navarre et au Pays basque, ils conservèrent jusqu'au xix<sup>e</sup> siècle leurs responsabilités administratives et fiscales mieux connues sous l'appellation de *los fueros*.

Au xx<sup>e</sup> siècle, la répression dont ont souffert les Catalans sous le général Franco a contribué à raffermir l'identité catalane alors qu'elle devait la dissoudre. C'est alors que les forces de la droite modérée, du centre et de la gauche ont fait front commun. Toutes les familles idéologiques (sauf la droite extrême à l'époque) se sont ralliées au projet d'affirmation nationale. En outre, Albert Balcells précise dans *El nacionalismo catalán*, que le Parti radical d'Alejandro Lerroux, dont l'influence fut très sentie auprès des ouvriers de la région de Barcelone, se montra généralement hostile aux revendications catalanes.<sup>70</sup> Quant au mouvement anarcho-syndicaliste relevant de la *Confederación Nacional del Trabajo* (CNT), il resta plutôt indifférent aux demandes catalanes.<sup>71</sup>

---

69 On peut se reporter ici à Alain-G. Gagnon, *Quebec y el federalismo canadiense*, Madrid, Consejo superior de investigaciones científicas, 1998, p. 170.

70 Albert Balcells, *El nacionalismo catalán*, Madrid, Historia 16, 1991, p. 45 et suivantes.

71 Xosé Manoel Nunez Seixas, *Los nacionalismos en la España contemporánea (Siglos XIX-XX)*, Barcelone, Hipotesi, 1999, p. 54 et suivantes.

Ces dernières années, l'Espagne des anciens royaumes et des régions a refait son apparition et le nationalisme espagnol a été dénoncé par de multiples voix. C'est ainsi que la démocratie en Espagne passe aujourd'hui par l'implantation de l'État des autonomies. De façon assez paradoxale, il est quand même surprenant que malgré les nombreux dérapages du nationalisme espagnol, ce soit toujours la nation espagnole qui s'est vu investir en 1978 comme dépositaire seule de la souveraineté en Espagne. La nouvelle nation espagnole est aujourd'hui constituée par un ensemble formé de plusieurs nationalités ou, dit autrement, par un ensemble de nations au sein d'un État en voie de fédéralisation.<sup>72</sup>

Dans le cas du Québec, les principaux acteurs sur la scène politique souhaitent mettre fin à toute structure de domination en rétablissant les principes fondamentaux du constitutionnalisme. L'histoire, la mémoire et l'identité doivent être mises au service de la classe politique pour faire en sorte que les institutions reflètent adéquatement les fondements sur lesquels le pays a été érigé et d'où il tire sa légitimité politique.

Dans un texte qui fera sans doute époque, le philosophe James Tully établit que le Québec n'est pas présentement libre au sein de la fédération canadienne pour au moins trois raisons. Premièrement, des changements constitutionnels peuvent être apportés au fonctionnement de la fédération sans que le consentement du Québec ne soit requis. Deuxièmement, alors que le Québec se définit comme formant une nation, la reconnaissance de cette réalité semble impossible à concrétiser puisque cela exige le consentement de tous les autres États-membres de la fédération ainsi que des institutions centrales. En d'autres termes, les changements constitutionnels sont maintenant bloqués pour cette nation fondatrice. Une troisième raison est évoquée par Tully et établit que la formule d'amendement actuelle nie le droit à l'autodétermination du Québec.

Or, les sociétés plurinationales, comme c'est le cas au Canada et en Espagne, seront démocratiques véritablement que "dans la mesure où les règles constitutionnelles encadrant l'association entre les différentes nations soient ouvertes à la contestation et aux amendements".<sup>73</sup> Il en va de la légitimité de ces États-nations. Les objectifs poursuivis se trouvent moins du côté de l'affirmation et de

---

72 Luis Moreno, *The Federalization of Spain*, Londres, Frank Cass Publishers, 2001; Ferran Requejo, *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Londres, Routledge, 2005.

73 James Tully, "Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales", *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, no. 2, 1999, p. 16.

la reconnaissance identitaire que du côté de l'établissement pour les nations fondatrices de "règles constitutionnelles de la reconnaissance mutuelle" respectées par tous.<sup>74</sup> Cette quête de reconnaissance mutuelle, de continuité historique et de consentement demeure au coeur de tout débat politique. Il est en somme impossible de faire l'économie de ce débat quoiqu'en pensent les représentants des nations majoritaires.

Les luttes politiques et les débats constitutionnels engagés ces dernières années au Canada et en Espagne sont des expressions de grande authenticité. En lien direct avec la situation québécoise et canadienne, Tully rappelle que "La possibilité pour une nation de se représenter de diverses façons se veut même l'un des principaux ferments de légitimité et de stabilité des régimes politiques contemporains. (...) Les combats pour la reconnaissance sont aussi des activités de *dévoilement de soi*".<sup>75</sup> Que ce soit la *Déclaration de Barcelone* en 1998 dans laquelle les partis nationalistes catalan, galicien et basque réclamaient la reconnaissance formelle des nations au sein de l'Espagne ou le consensus obtenu le 30 septembre 2005 entre les principaux partis politiques catalans quant à la reconnaissance officielle de la nation catalane, ces activités représentent des expressions de dévoilement par excellence. De la même manière, dans le contexte canadien, les référendums de 1980 et de 1995 au Québec représentent des temps forts d'une démocratie délibérative saine.

Ces débats incitent à dépasser ce que l'Écossais Neil MacCormick désigne comme étant "l'unité idéologique de l'État souverain".<sup>76</sup> Puisque c'est dans la mesure où il sera possible de faire le constat de la non-neutralité de l'État canadien ou de l'État espagnol et de reconnaître la présence d'autres expressions légitimes qu'il sera possible d'imaginer de nouvelles avenues d'accommodement démocratique, d'autres façons de réconcilier le passé et le présent, tout en faisant acte de mémoire. Puisque, comme le souligne de façon fort perceptive Dimitrios Karmis, dans *Québec: État et société*, "défendre une conception de l'identité nationale prétendument neutre sur le plan culturel c'est défendre une conception moniste de l'identité nationale qui favorise le groupe culturel et linguistique majoritaire".<sup>77</sup> Il importe

---

74 Ibid., p. 15.

75 James Tully, 1999, p. 14.

76 Neil MacCormick, cité dans Geneviève Nootens, *Désenclaver la démocratie. Des huguenots à la Paix des Braves*, Montréal, Québec Amérique, collection "Débats", 2004, p. 52.

77 Dimitrios Karmis, "Pluralisme et identité(s) nationale(s) dans le Québec contemporain", dans Alain-G. Gagnon, dir. *Québec: État et société*, p. 92.

donc à la fois dans le cas canadien et le cas espagnol, que l'on y reconnaisse la présence et la légitimité d'un *demos* qui serait à concrétiser sous sa forme plurielle.

## 1.5. La constellation des appartenances<sup>78</sup>

Les demandes de reconnaissance en provenance des minorités nationales ont comme toile de fond l'affirmation des identités à travers l'histoire, leur actualisation dans le temps présent et leur projection dans l'avenir. C'est le plus souvent à travers l'expression des identités nationales que les acteurs politiques parviennent à faire valoir les projets de société propres à leur nation. Or, les citoyens vivant sur des territoires culturellement identifiés, imbriqués aux États-nations plurinationaux, possèdent habituellement une double identité nationale; ce qui suggère une certaine hiérarchisation au chapitre de leur appartenance. C'est ce dont parle Charles Taylor lorsqu'il fait référence, d'une part, à une identité de premier niveau permettant à tous les citoyens de se reconnaître sur une base commune et partagée au sein d'un État englobant et, d'autre part, à une identité de deuxième niveau permettant aux citoyens de s'inscrire dans un projet analogue à travers leur identité nationale propre. Aussi, les Écossais s'identifient tout d'abord en tant que membres d'une communauté nationale écossaise, ainsi que le font les Catalans et les Québécois dans les cas espagnol et canadien, tout en adhérant à la Grande-Bretagne, à l'Espagne et au Canada.

Cela soulève naturellement la question de la loyauté des minorités nationales à l'égard de l'État-nation. On se rappellera que Taylor insiste beaucoup sur le fait qu'il faut permettre aux nations internes d'exister en toute plénitude et d'imaginer les institutions essentielles à leur pérennité sans quoi ces nations se sentiront aliénées et chercheront d'autres voies d'affirmation nationale. Taylor trouve la formule fédérale adéquate pour répondre au pluralisme national en autant qu'elle soit fondée sur le respect des communautés nationales; il s'agit pour Taylor d'une voie optimale pour la gestion des conflits communautaires.

Éveillé à la question du pluralisme national, Manuel Castells vient alimenter nos réflexions en se penchant sur la situation prévalant dans l'ancienne Union soviétique, là où justement les leaders politiques ont cherché à imposer une seule iden-

---

78 Je reprends le titre fort évocateur donné à l'ouvrage d'Alain Dieckhoff, *La constellation des appartenances. Nationalisme, libéralisme et pluralisme*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2004.

tité nationale avec des moyens idéologiques et militaires répressifs.<sup>79</sup> Ce projet échoua en bonne partie du fait que la construction nationale imposée ne correspondait pas aux processus historiques et sociologiques sur lesquels le pays s'était construit à travers l'histoire.

La présence d'une identité nationale dominante chez les membres d'une minorité nationale permet aux membres de ce groupe d'offrir un *contexte de choix* additionnel légitime, pour employer la notion de Will Kymlicka, au sein des États démocratiques modernes, tout en révélant de façon délibérée leur présence aux membres de la communauté nationale majoritaire, appelée à en tenir compte de façon juste et équitable dans l'élaboration des politiques publiques. L'expression politique des revendications en provenance des minorités nationales contribue à établir un rapport de force entre les minorités et la nation majoritaire, contribuant dès lors "à la création d'espaces intersubjectifs au sein desquels les sujets peuvent échanger au sujet de leurs différences et similarités identitaires".<sup>80</sup>

Qu'en est-il dans les cas catalan, écossais et québécois? De quelles façons les espaces intersubjectifs dont parle Jocelyn Maclure se déploient-ils? Les plus récentes données comparées dont nous disposons sont celles pour les années 1998 et 2005. On constate que le sentiment identitaire chez les Catalans est demeuré assez stable bien qu'il y ait une hausse légère des personnes sondées qui se disent seulement catalanes (de 11,5 % à 14,5 %) au cours de cette période alors que celles qui se définissent seulement comme Espagnols chutaient (de 13,0 % à 7,7 %). La plupart des personnes sondées possèdent une double identité avec, en 2005, 23,4 % des gens qui se disent plus Catalans qu'Espagnols et 44,8 % qui se déclarent autant Catalans qu'Espagnols (voir Tableau 1). Cette situation ne serait pas étrangère au fait que "la nation catalane est antérieure à un État espagnol dont la configuration actuelle est certes le fruit d'un long processus historique, mais d'un processus essentiellement coercitif qui a imposé l'unité politique sans créer pour autant un sentiment d'unité nationale".<sup>81</sup> Il faut aussi

---

79 Manuel Castells, *Le pouvoir de l'identité*, Paris, Fayard, 1999, pp. 47-70 en particulier.

80 Voir, Jocelyn Maclure, "Pluralisme et démocratie: dialogue, décision et dissensus", dans *Repères en mutation*, op. cit., p. 262. Pour une excellente étude sur le caractère hétérogène des identités culturelles chez les auteurs post-colonialistes et les spécialistes du fédéralisme, voir Jocelyn Maclure et Dimitrios Karmis, "Two Escape Routes from the Paradigm of Monistic Authenticity. Post-Imperial and Federal Perspectives on Plural Identities", dans *Ethnic and Racial Studies*, vol. 24, no 3, 2001, pp. 361-385.

81 Francisco Campuzano Carajal, "L'article 2 de la Constitution de 1978", op. cit., p. 163.

souligner le fait que le sentiment d'appartenance à la Catalogne a augmenté au fur et mesure des avancées de la démocratie en Espagne.<sup>82</sup>

La situation en Écosse, nation faisant tout comme la Catalogne partie d'un ensemble politique unitaire, révèle la présence d'identités composites où, en 2005, 23 % des personnes sondées se définissent comme Écossais seulement, 38 % comme étant plus Écossais que Britanniques, 27 % autant Écossais que Britanniques et 4 % plus Britanniques qu'Écossais. La situation a peu changé entre 1997 et 2005 (voir Tableau 1). Il est intéressant de noter qu'aujourd'hui encore puisse perdurer une aussi forte identité écossaise alors que les habitants de cette région ont été intégrés au Royaume-Uni depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle à travers les institutions politiques et militaires de même qu'au sein de la bourgeoisie marchande.<sup>83</sup> Le rôle central exercé par les Écossais au temps du grand déploiement de l'empire britannique à l'échelle du globe ne peut être négligé et a sûrement contribué à développer des complicités entre les Écossais et les Anglais au cours des siècles. Le chercheur britannique David Miller établit d'ailleurs que "C'est précisément cette expérience historique partagée, accompagnée d'un niveau élevé d'échange interculturel, qui a fait en sorte qu'advienne un sentiment de nationalité commune combiné à un fort sentiment de différence".<sup>84</sup>

Dans le cas québécois, le sentiment identitaire a évolué au gré des crises constitutionnelles qui ont marqué la vie politique canadienne. Au cours de la dernière décennie, le nombre de personnes rapportant une identité uniquement québécoise est à la hausse, atteignant presque un cinquième de la population. Par ailleurs, 32 % des personnes sondées déclarent être plus Québécois que Canadiens alors que 35 % des personnes reconnaissent avoir une identité autant québécoise que canadienne. Quant aux personnes qui déclarent un sentiment identitaire uniquement canadien, elles ne totalisaient plus que 7 % en 2005, un creux historique (voir Tableau 1). Les Québécois se sentent souvent floués au sein de la fédération canadienne et ont tendance à se détacher émotionnellement du Canada. Chez les jeunes, cette tendance est très prononcée comme le confirment les travaux de Simon Langlois et de Gilles Gagné sur les tendances des appuis à la souveraineté au Québec.<sup>85</sup>

---

82 Les travaux de Michael Keating, *Les défis du nationalisme moderne. Québec, Catalogne, Écosse*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1997, pp. 145-57.

83 Voir les travaux de David Miller dont *On Nationality*, Oxford, Oxford University Press, 1995 dont, en particulier, le chapitre 5: "Nationality in Decline?" pp. 155-182.

84 David Miller, *On Nationality*, op. cit., p. 173.

85 Gilles Gagné et Simon Langlois, "Les jeunes appuient la souveraineté et les souverainistes le demeurent en vieillissant", dans *L'annuaire du Québec 2006*, Montréal, Fides, 2006, pp. 440-456.

## Tableau 1

*La question de la double identité en Catalogne, en Écosse et au Québec (1997-2005)*

	Catalogne 1998	Catalogne 2005	Québec 1998	Québec 2005	Écosse 1997	Écosse 2005
Seulement*	11,5	14,5	12,0	19,0	23,0	32,0
Plus* que**	23,4	23,4	31,0	32,0	38,0	32,0
Autant* que**	43,1	44,8	32,0	35,0	27,0	22,0
Plus** que*	7,6	8,2	17,0	7,0	4,0	4,0
Seulement**	13,0	7,7	5,0	6,0	4,0	5,0
Ne savent pas ou refusent de répondre	1,4	1,6	3,0	2,0	4,0	5,0

Source: Luis Moreno, Ana Arriba et Araceli Serrano, *Multiple Identities in Decentralized Spain: The Case of Catalonia*, Madrid, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC), Working Paper 97-06; Spanish Center for Sociological Research (CSI Studies nos. 1523, 2286 et 2455); Paul Wells, "Quebecers? Canadians? We're Proud to be Both", *The Gazette*, 4 avril 1998. Ces chiffres proviennent d'un sondage mené par la firme CROP pour le compte du journal *The Gazette* entre le 27 mars et le 1<sup>er</sup> avril 1998; Sondage Léger Marketing, *The Globe and Mail*, *Le Devoir*, *Sondage Québécois*, communiqué de presse disponible au: <http://legermarketing.com/documents/spclm/050427fr.pdf>; Scottish Social Attitudes Surveys (National Centre for Social Research: [http://www.natcen.ac.uk/natcen/pages/or\\_socialattitudes.htm#ssa](http://www.natcen.ac.uk/natcen/pages/or_socialattitudes.htm#ssa)).

\* Catalan, Québécois, Écossais. \*\* Espagnol, Canadien, Britannique

On pourrait discuter longuement du pourquoi de cette double appartenance dans ces trois États mais ce qui importe surtout de souligner ici c'est que l'unité politique et communautaire de l'Espagne, de la Grande-Bretagne et du Canada passe minimalement par la reconnaissance de la diversité nationale et par son actualisation. Le défi pour les États contemporains traversés par la diversité est, selon les philosophes communautaristes comme Charles Taylor, de conjuguer l'unité politique avec la diversité nationale, tout en cherchant simultanément, pour reprendre les termes de Jean-Marc Ferry à "concilier l'universalité du cadre juridique avec la singularité des identités culturelles" au sein des États-nations existants.<sup>86</sup>

\*\*\*

Les Catalans et les Québécois ont conscience d'avoir une identité propre, bien que plurielle et différenciée, identités dont les origines sont antérieures à la création de l'État espagnol et de l'État canadien et qui se sont transformées à travers

86 Jean-Marc Ferry, "L'État européen" dans Riva Kastoryano, dir. *Quelle identité pour l'Europe? Le multiculturalisme à l'épreuve*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 1998, pp. 205-206, cité dans Alain Dieckhoff, *La constellation des appartenances*, op. cit., pp. 30-31.

le temps. En outre, comme je l'ai illustré tout au long de ce chapitre, la mémoire et l'histoire constituent des matériaux essentiels tant pour la construction identitaire que pour l'affirmation nationale. Ces éléments viennent donner un sens aux revendications communautaires nationales.

Les discours sur la nation, et ce particulièrement en Occident, sont portés par les valeurs héritées des Lumières françaises dont les principales sont la liberté, la tolérance, l'égalité, la séparation des pouvoirs (Rousseau, Montesquieu). Mais il y a lieu aussi de prendre en considération les valeurs associées aux Lumières écossaises (Adam Smith, Adam Ferguson, David Hume). À maints égards, la Catalogne et le Québec se sont reconnus dans les valeurs promues par les Lumières écossaises. Dans ces deux États-régions, on y affirme la liberté de parole, la liberté de commerce, la liberté culturelle, la liberté de religion, l'autonomie des systèmes juridiques, l'autonomie individuelle. Peut-être, doit-on relever une tendance qu'Adam Ferguson avait cru bon de noter et qui s'applique particulièrement bien aux Écossais, aux Catalans de même qu'aux Québécois, il s'agit de l'idée selon laquelle les hommes ont une tendance marquée à être en désaccord et que la vie en société conduit aux plus grandes passions et aux plus grandes tensions. Ces deux mouvements des Lumières s'entendent pour dire toutefois qu'il faut mettre fin à l'absolutisme sous toutes ses formes.

Les Catalans au cours du xx<sup>e</sup> siècle se sont mobilisés contre le pouvoir dictatorial de Franco et ont dénoncé les forces homogénéisantes mises en place par le gouvernement central sous les divers régimes. Les Québécois ont aussi dénoncé les injustices dont ils ont été victimes à l'époque lointaine des Rébellions de 1837-1838 ou encore plus récemment lors du rapatriement de la Constitution canadienne de la Grande-Bretagne de 1981-1982.

Or, comme le rappelle James Tully dans le cas canadien, si une constitution doit être vue "comme une forme d'activité, un dialogue interculturel dans lequel les citoyens souverains et culturellement divers des sociétés contemporaines négocient, avec le temps, des accords sur leurs formes d'association, en conformité avec les trois conventions de reconnaissance mutuelle, de consentement et de continuité culturelle",<sup>87</sup> la Constitution canadienne ne répond pas aux attentes puisqu'elle rompt avec chacune de ces trois conventions constitutionnelles. Il n'est pas banal de constater que les leaders politiques canadiens aient laissé

---

87 James Tully, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, op. cit., p. 29.

tomber la Constitution à l'origine du pacte fondateur pour lui donner des fondements nouveaux sans égard pour l'histoire sur laquelle elle a été façonnée.

Les projets nationaux catalan et québécois sont d'autant plus légitimes qu'ils misent sur un partage des institutions communes, qu'ils défendent des valeurs démocratiques et libérales, qu'ils s'érigent sur une histoire en partage, qu'ils promeuvent une riche culture publique commune et qu'ils proposent une citoyenneté inclusive en vue de prendre en compte l'apport des immigrants en les faisant participer au renouvellement de la nation et des institutions qui la sous-tendent.<sup>88</sup>

Le Québec et la Catalogne ont beaucoup en commun; on y retrouve des communautés nationales dont les histoires respectives sont évocatrices d'une quête d'affirmation culturelle et nationale tout aussi persistante que juste. C'est cette histoire longue et traversée par les différends quant aux sens à donner aux projets politiques, à la mémoire, à la nation, qui donne aux revendications politiques toute la légitimité nécessaire à leur quête de reconnaissance en tant que nations pleinement constituées et les incite à se définir et à se projeter comme des communautés nationales à la fois édifiées sur les principes mêmes du libéralisme communautaire et procédurier.

Chez Ernest Renan, la nation constitue l'expression d'une volonté commune, tout en étant le résultat d'un processus historique.<sup>89</sup> L'objectif poursuivi est inspiré par l'inclusion des citoyens à un projet commun en vue d'une plus grande solidarité. Il s'agit en quelque sorte de l'implantation d'un projet politique de nature éthique qui a reçu l'adhésion des Catalans et des Québécois. Cela est d'autant plus essentiel que leur avenir respectif en tant que société libérale en dépend.

Je conclurai ce chapitre en reprenant les propos du Conseil des communautés culturelles et de l'immigration du Québec qui établissait qu'en somme: "Être québécois, c'est être engagé de fait dans les choix de société du Québec".<sup>90</sup> Être catalan,

---

88 Pour une discussion portant sur la nation catalane, on se référera avec grand intérêt à l'ouvrage de Montserrat Guibernau, *Catalan nationalism: Francoism, Transition and Democracy*, Cambridge, Polity Press, 2002 et sur la nation québécoise, Michel Venne, dir. *Penser la nation québécoise*, Montréal, Québec Amérique, collection "Débats", 2000.

89 Pour un développement des idées d'Ernest Renan, il faut se reporter au chapitre 6.

90 Gouvernement du Québec, Conseil des communautés culturelles et de l'immigration (aujourd'hui désigné: Conseil des relations interculturelles), "Culture publique commune et cohésion sociale: le "contrat moral" d'intégration des immigrants dans un Québec francophone, démocratique et pluraliste". *Gérer la diversité dans un Québec francophone, démocratique et pluraliste. Principes de fond et de procédure pour guider la recherche d'accommodements raisonnables*, 1993, p. 11.

c'est aussi prendre une part active dans les choix de société de la communauté nationale autour d'une histoire commune,<sup>91</sup> d'une identité plurielle et d'une langue de plus en plus partagée. La langue se situe ainsi au coeur du projet politique et conduit à une approche tolérante et inclusive de la nation. Cela fera en sorte, comme l'établit Charles Taylor en ouverture de chapitre, que chaque personne puisse avoir un horizon de signification tirant sa source d'un sentiment d'appartenance, d'allégeances et de traditions culturelles faisant en sorte qu'elle puisse échanger dans une langue vernaculaire<sup>92</sup> qui lui est propre. Cette construction identitaire, comme nous le verrons dans le prochain chapitre, gagnera à se faire sur des bases institutionnelles ouvertes à la pleine reconnaissance des minorités nationales au sein d'ensembles politiques plus larges. Nous serons à même aussi de constater jusqu'à quel point le fédéralisme offre aux minorités nationales des avenues de cohabitation à explorer et permet aux diverses communautés de faire état de leurs attentes dans le cadre d'un processus de délibération démocratique.

---

91 On pourra se reporter aux travaux de Michael Keating ici, dont entre autres *Les défis du nationalisme moderne. Québec, Catalogne, Écosse*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1997.

92 Voir ici les travaux de Will Kymlicka, *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2001.





## **2. LES FONDEMENTS NORMATIFS DU FÉDÉRALISME ASYMÉTRIQUE: LA SITUATION CANADIENNE DANS UNE PERSPECTIVE COMPARÉE**



## Les fondements normatifs du fédéralisme asymétrique: la situation canadienne dans une perspective comparée<sup>93</sup>

Plusieurs auteurs ont proposé, au fil des ans, d'élaborer des ententes politiques afin de maintenir la stabilité au sein des sociétés pluralistes, mais peu d'entre eux se sont intéressés au besoin de justice dans ces mêmes sociétés. Je considère toutefois que les objectifs poursuivis par les élites politiques ne devraient jamais se limiter à la stabilité politique, comme nous le rappelle trop souvent le triste sort des peuples en manque de cadre démocratique.

Dans ce chapitre, une attention particulière sera portée à la notion de justice, telle qu'elle s'applique dans les États fédérés avancés sur le plan démocratique. Pour éviter de m'éloigner du sujet, je me concentrerai sur les fédérations qui sont formées par des entités politiques sociologiquement diverses.<sup>94</sup> Je ne traiterai donc pas des fédérations mononationales ou territoriales, considérant leur homogénéité.

Deux littératures seront jumelées pour comprendre les sociétés pluralistes (fédérées): celle de la politique comparée et de la théorie politique. Mais tout d'abord, des mises en garde s'imposent. Premièrement, il y a une tendance bien connue, en politique comparée, à mettre l'accent sur l'homogénéité et à présumer que les citoyens d'une même cité partagent les mêmes opinions, parlent la même langue et proviennent des mêmes ancêtres,<sup>95</sup> menant plusieurs spécialistes en politique comparée à assimiler homogénéité et stabilité des régimes politiques. Une excellente illustration de cette vision dominante nous est fournie par les travaux d'Alvin Rabushka et de Kenneth A. Shepsle. Selon ces derniers, la stabilité des démocraties ne peut être maintenue dans un contexte de diversité culturelle,<sup>96</sup> il serait erroné de vouloir penser autrement. Un corpus important d'ouvrages fut toute-

---

93 Ce chapitre développe un argumentaire que j'ai initialement développé dans *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001 et il a bénéficié des commentaires de plusieurs collègues dont Rainer Bauböck, Raffaele Iacovino, Dimitrios Karmis, Guy Laforest, François Rocher et James Tully.

94 Dans la littérature sur le fédéralisme comparé, le premier auteur à identifier l'importance de ce facteur est William S. Livingston. Voir Livingston, "A Note on the Nature of Federalism", *Political Science Quarterly*, vol. 67, mars 1952, pp. 81-95.

95 Kenneth McRae, "The Plural Society and the Western Political Tradition", *Revue canadienne de science politique*, vol. 12, no 4, 1979, pp. 675-88.

96 Alvin Rabushka et Kenneth A. Shepsle, "Political Entrepreneurship and Patterns of Democratic Instability in Plural Societies", *Race*, vol. 12, no. 4, 1971, p. 462.

fois développé, au cours des années 1970 et 1980, autour de la notion de la démocratie consociationnelle – laquelle renvoie aux ententes politiques qui reposent sur une grande coalition, une autonomie communautaire segmentée, une représentation proportionnelle et un droit de veto consenti aux minorités – en vue de trouver des façons d’accommoder la diversité et de maintenir justement la stabilité politique. Les travaux les plus influents dans ce domaine sont ceux de Arend Lijphart<sup>97</sup> et de Kenneth McRae.<sup>98</sup>

Dans une perspective de théorie politique, un net préjugé existe en faveur du libéralisme procédurier au sein du monde occidental. L’analyste le plus représentatif en la matière est Chandran Kukathas qui énonce trois principes centraux du libéralisme: (a) d’abord, remarque-t-il, la théorie libérale est *individualiste* parce qu’elle affirme ou présume la primauté morale de la personne face aux revendications de toutes collectivités sociales; (b) ensuite, elle est *égalitaire* puisqu’elle confère le même statut moral à tous les individus et nie l’importance d’un ordre légal ou politique différenciant les valeurs morales; (c) finalement, elle est *universaliste* car elle atteste de l’unité morale de l’espèce humaine passant ainsi outre le rôle de toutes autres formes d’expression culturelle.<sup>99</sup> Au cours des quinze dernières années, plusieurs auteurs se sont opposés à cette lecture traditionnelle du libéralisme jugée trop restrictive. Parmi ceux qui se distinguent le plus, il y a Iris Marion Young (1990), Will Kymlicka (1995), James Tully (1995), Ferran Requejo (1999). Ils se sont tous penchés sur la capacité du libéralisme à prendre en considération “la diversité profonde”<sup>100</sup> et ont proposé une actualisation des principes conventionnels du libéralisme en vue d’être mieux en mesure de comprendre le monde contemporain.

Le contexte politique actuel, notamment en ce qui concerne les sociétés fédérales démocratiques, remet en question les fondements de la politique comparée

---

97 Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press, 1968; voir aussi Arend Lijphart. “Consociation: the Model and Its Application in Divided Societies”, dans Desmond Rea, dir., *Political Co-operation in Divided Societies*, Dublin, Gill and Macmillan, 1982, pp.166-86.

98 Kenneth McRae, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1983; Kenneth McRae, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Belgium*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1986.

99 Chandran Kukathas, “Are There Any Cultural Rights”, *Political Theory*, vol. 20, 1992, pp. 105-139, repris dans Will Kymlicka, dir., *The Rights of Minority Cultures*. New York, Oxford University Press, 1995, p. 231. On note ici l’influence de John Rawls, voir *A Theory of Justice*. Oxford, Oxford University Press. 1972.

100 Charles Taylor, *Rapprocher les solitudes. Écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*, Québec, Les Presses de l’Université Laval, 1992, pp. 211-214.

et de la théorie politique particulièrement lorsqu'il est question d'homogénéité et d'individualisme. Les manifestations de loyauté d'un groupe, ainsi que l'affirmation culturelle des communautés politiques au sein des sociétés fédérales témoignent de l'incapacité de l'individualisme et de l'homogénéité à cerner et à comprendre les phénomènes politiques modernes.

La capacité des systèmes fédérés d'accommoder la diversité au sein des États et de trouver des formules d'accommodement entre les nations fait l'objet d'études approfondies à travers le monde mais principalement dans les démocraties libérales avancées. De plus, la formule fédérale semble vouloir s'imposer dans des États qui, comme la Belgique ou l'Espagne, veulent aujourd'hui enrichir leurs pratiques démocratiques ou dans des États souhaitant amorcer une transition vers la démocratie, pensons aux cas de l'Éthiopie et de l'Irak.

Une voie importante à emprunter pour l'étude du fédéralisme comparé est offerte par le fédéralisme asymétrique. Ainsi, l'un des thèmes centraux examiné attentivement par le Comité de recherche sur les fédérations et le fédéralisme comparé au sein de l'Association internationale de science politique est précisément le fédéralisme asymétrique. Il s'agit d'une avenue prometteuse à étudier en vue de mieux gérer les conflits politiques perdurant dans certains pays fédérés et encore plus dans les cas de ceux dont les traditions démocratiques sont reconnues. La plupart des travaux dans ce domaine se sont concentrés sur les aspects institutionnels de l'implantation de l'asymétrie dans les systèmes fédéraux.<sup>101</sup>

Peu de discussions ont eu cours jusqu'à ce jour sur les valeurs et les idéologies – les "passions humaines" dont parlait Charles de Montesquieu – inhérentes au fédéralisme asymétrique. Bien que les intérêts matériels et structurels demeurent essentiels à la compréhension des forces en présence dans le développement des politiques constitutionnelles, une partie significative de la réflexion politique doit explorer diverses hypothèses qui portent sur ce qui est bon ou valable pour une société. L'étude de cette dimension – que j'appelle l'approche normative – est trop souvent reléguée à une question secondaire chez plusieurs auteurs.

Je procéderai, dans ce chapitre, à une comparaison entre les différents arguments normatifs utilisés au Québec et au Canada, bien que facilement applicables à la

---

101 Pour plus de détails voir Ronald Watts, *Comparaison des régimes fédéraux*, 2<sup>e</sup> édition, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, 2002. Voir aussi Bertus De Villiers, dir., *Evaluating Federal Systems*, Cape Town/Dordrecht, Juta & Co./Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

Catalogne et l'Espagne ou à la Wallonie et la Belgique, qui soutiennent les diverses conceptions du fédéralisme asymétrique et j'explorerai la nature de cette structure de valeurs. Je souhaite ainsi démontrer que l'adhésion et l'opposition au fédéralisme asymétrique ne relèvent pas simplement du pragmatisme – en ce sens qu'il est justifié de s'arroger le pouvoir ou de prévenir directement la sécession – mais qu'elles sont plutôt de nature normative en ce qu'elles incarnent des conceptions distinctes du bien.

Trois explications normatives du fédéralisme asymétrique sont explorées ci-dessous. D'abord, la conception communautariste du bien repose sur le fait que les personnes n'agissent pas au départ en tant qu'individus; ces derniers sont, en d'autres termes, le produit de leur propre communauté politique, l'expression d'une histoire spécifique. Dans cette perspective, les États doivent être organisés de manière à pouvoir protéger la communauté, ce qui exige dans les États pluralistes une structure asymétrique. Dans le cas du Québec, l'asymétrie se justifie en ce qu'elle permet une meilleure protection de la communauté, définie en termes de langue, de culture, d'institutions et de projets communs. Le fédéralisme asymétrique peut ainsi être associé à l'importance de la communauté nationale minoritaire comme pourvoyeur de culture. En d'autres mots, le Québec est la première source de culture pour les Québécois, l'État du Québec devrait donc pouvoir exercer plus de pouvoirs qu'une entité politique qui ne constituerait que la subdivision d'une vaste entité culturelle. Cette justification communautariste de l'asymétrie implique clairement une politique de reconnaissance et rejette, par exemple, l'application non modulée de la Charte (pan-)canadienne des droits et libertés à tous les États-membres de la fédération canadienne (voir chapitre 4), puisqu'elle peut avoir des effets déstructurants pour une communauté donnée.

Une seconde explication normative de l'implantation de pratiques asymétriques consiste à approfondir la conception libérale classique de l'égalité entre tous les citoyens. Si l'on considère que le fédéralisme de nature non-territoriale peut entraîner les États-membres à légiférer de manière spécifique dans les domaines de compétence provinciale et que les citoyens d'un même pays peuvent recevoir des services particuliers et être traités distinctement d'un État-membre à l'autre, le fédéralisme asymétrique ne fait simplement qu'accentuer cette compréhension. Dans un tel contexte, la notion de citoyenneté favorise davantage le traitement équitable (plutôt que le traitement égal) entre les communautés et, par extension, entre les individus. L'intérêt, ici, c'est l'égalité des résultats et non le traitement identique. En d'autres mots, ce que les Espagnols désignent souvent comme étant des politiques gouvernementales fondées sur l'application du principe du *café para todos*, bien que projetant une image d'équité, ne constitue

qu'une façon d'atténuer le rôle des nations historiques dans la construction de l'Espagne contemporaine.

Une troisième explication normative réside moins dans la protection des cultures distinctes que dans la nécessité d'enrichir les conditions d'un élargissement même du cadre démocratique. L'idée consiste à générer les conditions pouvant favoriser la tenue d'un débat public commun dans la longue durée. Un tel objectif est le plus facilement réalisable au sein de communautés culturelles bien circonscrites, l'expression moderne de ce que Montesquieu désignait la "petite république". Ici encore, le fédéralisme asymétrique est interprété comme offrant la réponse appropriée à la pleine réalisation d'un cadre fédéral pluraliste et démocratique.

Chacune de ces trois conceptions contient une explication normative du fédéralisme asymétrique qui amène à tirer certaines conclusions importantes – diverses interprétations de la vie bonne – et qui sont propres à chaque société. Il est nécessaire d'approfondir la notion d'asymétrie afin d'observer si elle peut mieux servir les fins des *polités* fédérales modernes. Mais d'abord, une distinction est de mise en ce qui concerne les concepts de sociétés fédérales mononationales et multinationales. Ce chapitre traite essentiellement de ce dernier groupe.

## 2.1. La clarification des concepts

Les spécialistes du fédéralisme ne prennent pas toujours le temps de définir les concepts avec lesquels ils travaillent et tiennent pour acquis qu'ils sont déjà compris, alors pourquoi s'en donner la peine. Une telle absence de définition peut mener à une profonde incompréhension de l'objet d'étude. En fait, la littérature portant sur le fédéralisme a été disproportionnellement influencée par la représentation américaine dominante qui consiste à concevoir tous les autres types de fédéralisme comme des exceptions à la règle. L'image dominante du fédéralisme en politique comparée a donc été définie en terme territorial, faisant des États-Unis la référence principale. Mais que fait-on des cas de la Belgique, du Canada, de la Suisse, et, récemment, de l'Espagne qui semble vouloir se réapproprier la voie fédérale? Souvent, la formule fédérale telle qu'imaginée dans chacun de ces pays ne correspond pas au modèle territorial prôné par les Américains bien que les groupes majoritaires au Canada et en Espagne puissent souvent s'en réclamer.

Les fédérations mononationales dont font partie l'Australie, l'Allemagne, les États-Unis, tendent à être plus stables mais leurs défis sur le plan sociétal semblent moins importants que ceux auxquels sont confrontées les fédérations mul-

tionales en émergence dont le Canada, l'Inde, l'Espagne. Il s'agit là toutefois d'une lecture rapide puisque, dans les cas allemand et américain, la présence de plus en plus importante de population d'origine turque ou hispanophone devrait bientôt avoir aussi une incidence significative sur l'implantation des politiques d'enseignement, d'intégration sociale et d'accès au marché du travail dans les grands centres urbains.<sup>102</sup>

Juan Linz soulève un point intéressant lorsqu'il se réfère aux fédérations démocratiques en ce qu'il distingue clairement les États fédéraux en deux groupes. Il y a d'abord ceux dont l'objectif principal consiste à réunir les entités politiques séparées au sein d'une seule et même entité politique (définition essentiellement territoriale *qua* mononationale) et ceux dont les États fédéraux ont comme objectif principal de maintenir les entités politiques ayant des concentrations linguistiques, religieuses, culturelles ou nationales propres (une définition essentiellement multinationale). Les exemples les plus clairs de fédéralisme mononational incluent l'Australie, l'Autriche après 1918, l'Allemagne après 1821 et les États-Unis, alors que les cas s'inscrivant dans le giron du fédéralisme multinational sont la Belgique, le Canada, l'Inde, l'Espagne. Quant à la Suisse, Linz la considère comme un État-nation mononational, les citoyens s'y identifiant d'abord à l'ensemble de la fédération plutôt qu'à l'un ou à l'autre des cantons.<sup>103</sup>

Les exemples de fédéralisme mononational ne s'avèrent pas particulièrement utiles pour étoffer le propos parce qu'ils ne sont pas traversés par le pluralisme culturel et qu'ils se réfèrent rarement à la notion de fédéralisme asymétrique qui est perçue dans le cadre traditionnel du libéralisme démocratique comme une étrangeté, et parfois chez certains politiques, comme quelque chose à endiguer.<sup>104</sup> Les références au fédéralisme asymétrique se limitent normalement à une étude ciblée des États-membres, de leurs économies relatives, de leur influence politique respective; les chercheurs ont tendance à s'occuper des questions de forme plutôt que de fond. Dans un contexte de fédéralisme multinational, les enjeux ne sont pas de même nature puisque les États membres mettent

---

102 Voir Bernard Jouve et Alain-G. Gagnon, dir., *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*, Grenoble, Les Presses universitaires de Grenoble, 2006.

103 Juan Linz, *Democracy, Multinationalism and Federalism (Working Paper No. 103)*, Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March, 1997, pp. 13-20.

104 Pour un développement de ce point, on peut se reporter à Alain-G. Gagnon, "Le fédéralisme asymétrique au Canada", dans Alain-G. Gagnon, dir., *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, pp. 287-304.

l'accent sur les définitions concurrentes de la vie bonne. En regard du cas américain, Ferran Requejo affirme avec raison que,

*Si nous restons à l'intérieur de l'orbite du fédéralisme américain, la réponse à la question qui porte sur les possibilités de réguler la citoyenneté démocratique dans les sociétés [multinationales] en est une essentiellement négative... C'est un modèle fondamentalement "territorial" qui est gouverné par des interprétations homogénéisées du concept démocratique de "souveraineté populaire" – lesquelles évitent la question élémentaire, restée sans réponse dans la théorie démocratique, au sujet de qui forment les peuples, et qui décide de qui ils sont formés – ainsi que les idées portant sur l'égalité au chapitre de la citoyenneté et l'égalité entre les entités fédérées.<sup>105</sup>*

Les questions d'égalité au chapitre de la citoyenneté et de l'égalité entre les entités fédérées sont particulièrement utiles à l'analyse du fédéralisme asymétrique. Il y a plusieurs formes d'asymétrie mais seules les asymétries politique et constitutionnelle ont des conséquences directes pour les communautés politiques. Les différences entre les membres de la fédération, en termes de superficie, de population et de richesse, jouent un rôle dans l'exercice des pouvoirs mais c'est le partage de l'autorité et de la souveraineté qui importe le plus au sein de la fédération.

Une structure fédérale asymétrique exige que le caractère fédéral de l'État soit enchâssé constitutionnellement, mesuré par la division des pouvoirs entre les gouvernements centraux et régionaux ou par la composition des institutions centrales de prise de décision, dont les États-membres ont des relations variées avec le gouvernement central, ses compétences, ses institutions ou ses lois.<sup>106</sup> En insistant sur l'enchâssement constitutionnel, cette définition exclut les accords asymétriques *de facto*<sup>107</sup> dont l'asymétrie résulte, c'est-à-dire les particularismes propres à une population, les traditions culturelles distinctes, la diversité au cha-

---

105 Ferran Requejo, "Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism: a Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States", document de travail, Barcelone, Université Pompeu Fabra, 1997. Aussi, pour un développement analogue et complémentaire, voir Ramon Maiz et Ferran Requejo, dir. *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Londres, Routledge, 2005.

106 Preston King, *Federalism and Federation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1982.

107 Pour une analyse plus approfondie de l'allocation des pouvoirs *de facto* et *de jure* voir Alain-G. Gagnon et Joseph Garcea, "Quebec and the Pursuit of Special Status", dans R. D. Olling et M. W. Westmacott, dir., *Perspectives on Canadian Federalism*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1988, pp. 304-25.

pitre des activités économiques ou les choix politiques propres faits pour l'une ou l'autre des communautés nationales. Je procéderai ci-dessous à l'examen du fédéralisme asymétrique en portant une attention spéciale à l'exercice des compétences relevant des divers États-membres, mais sans toutefois examiner les formes d'expression supranationale du fédéralisme.

Dans le contexte canadien, les accords asymétriques entre les provinces et le gouvernement central ont caractérisé l'évolution de la fédération, en raison des différents buts et objectifs des États constituants. Avec la Révolution tranquille<sup>108</sup> qui a alimenté le Québec tout au cours des années 1960, et les profonds changements idéologiques qui l'accompagnèrent, les demandes de reconnaissance constitutionnelle de cette province qui se définit comme étant distincte des autres ont commencé à croître de manière significative. Dans la foulée de la Révolution tranquille, la première reconnaissance officielle concrète de la dualité culturelle en provenance d'Ottawa est contenue dans le rapport de la Commission Laurendeau-Dunton de 1968 qui la définit clairement comme un principe constitutif fondamental de l'État canadien. Par ailleurs, le gouvernement central chercha subséquemment à limiter son rayonnement aux institutions fédérales en remettant en question le leadership assumé jusqu'alors par le Québec auprès des Canadiens français.

Les demandes de décentralisation asymétrique des pouvoirs du gouvernement du Québec ont souvent été perçues, à l'extérieur du Québec, comme une menace potentielle à la survie de la fédération, contribuant à rendre suspicieuses les requêtes de "fédéralisme asymétrique". C'est ainsi que s'est installé chez les Canadiens hors Québec le sentiment que le fédéralisme asymétrique ne serait qu'une manoeuvre stratégique de la part des élites québécoises en vue d'obtenir plus de pouvoirs. Signalons, par ailleurs, que l'existence d'une asymétrie *de facto* au sein de la fédération canadienne, en termes d'accords administratifs ou en fonction de traits géo-démographiques a souvent été constatée<sup>109</sup> et a contribué à légitimer certaines revendications en vue d'une asymétrie *de jure* chez les Québécois de même que chez les Premières nations. Par le passé, des citoyens ont suggéré de favoriser l'asymétrie pour trouver une solution à la crise constitutionnelle canadienne qui perdure; c'est notamment l'une des conclusions à laquelle

---

108 Cf. Alain-G. Gagnon et Mary Beth Montcalm, *Au-delà de la révolution tranquille*, Montréal, VLB éditeur, 1992.

109 David E. Milne, "Equality or Asymmetry: Why Choose?" in Ronald L. Watts et Douglas M. Brown dir., *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, pp. 285-307.

arrivait en 1991 le rapport du *Forum des citoyens sur l'avenir du Canada*, forum tenu dans le cadre du processus de consultation pan-canadien devant mener à l'Accord constitutionnel de Charlottetown lequel par ailleurs échoua.<sup>110</sup> On y spécifie:

*Étant donné que les provinces sont entrées dans la confédération à des conditions différentes et qu'elles font l'objet de dispositions constitutionnelles spécifiques, nous pensons que les conclusions d'arrangements spéciaux correspondant à des besoins particuliers est un principe fondamental du fédéralisme canadien. Ce principe pourrait s'appliquer, au besoin, à toutes les provinces.*<sup>111</sup>

Les auteurs du rapport poursuivent en affirmant que les Canadiens devraient "privilégier l'équité en présence de certains besoins particuliers" et accepter que "le Québec dispose de la latitude et des moyens nécessaires pour être lui-même, autrement dit, une société possédant son identité propre et occupant la place qui lui revient au sein de la famille canadienne renouvelée".<sup>112</sup> Ces propos sont familiers pour les Basques, les Catalans et les Galiciens au sein de la nouvelle Espagne, celle des autonomies.

Le fédéralisme asymétrique est louangé par certains auteurs puisqu'il permet de diminuer le potentiel sécessionniste. Les travaux de Will Kymlicka<sup>113</sup> viennent appuyer notre compréhension de ce phénomène en établissant que la présence des communautés autonomes permet de doter les communautés minoritaires de bases réelles à partir desquelles elles peuvent se projeter dans l'avenir sans prendre des formes étrangères. Le fédéralisme devient ainsi une voie de gestion honorable pour chacun des partenaires au sein de la fédération plutôt que de chercher à faire éclater le pacte constitutionnel mettant en rapport les entités à l'origine du pacte.

---

110 Voir, pour une étude de ce projet de réforme constitutionnelle, Claude Bariteau et al., *Les objections de 20 spécialistes aux offres fédérales*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1992.

111 Le forum des citoyens sur l'avenir du Canada. *Le forum des citoyens sur l'avenir du Canada: Rapport à la population et au gouvernement du Canada*, Ottawa, Centre d'édition du gouvernement du Canada, 1991, p. 139.

112 Le forum des citoyens sur l'avenir du Canada, *Ibid.*, p.140.

113 Will Kymlicka, "Is Federalism a Viable Alternative to Secession", dans Percy B. Lehning, dir., *Theories of Secession*, Londres, Routledge, 1998, pp. 111-150. Will Kymlicka et Jean-Robert Raviot, "Vie commune, aspects internationaux des fédéralismes", *Études internationales*, vol. 28, 1997, p. 791.

Reginald Whitaker a cependant identifié un phénomène selon lequel la popularité du fédéralisme asymétrique tend à s'estomper chez les Canadiens anglophones au fur et à mesure où la menace de souveraineté du Québec se dissipe.<sup>114</sup> C'est comme si le fédéralisme asymétrique peut uniquement être pris au sérieux lorsque la question de sécession est envisagée en dernier recours par les acteurs politiques. Le fédéralisme asymétrique offre assurément de nouvelles possibilités de gestion des conflits communautaires que tout état démocratique devrait se presser d'explorer à fond. Or, les acteurs politiques s'entêtent souvent à se retrancher derrière des positions irréconciliables rendant illusoire toutes sorties de crise. Trop souvent ces mêmes acteurs politiques engagent un bras de fer qui s'inscrit dans une logique "du tout ou rien" ce qui a comme conséquence d'exclure les voies de solution plus conciliantes. C'est ainsi que, à moins d'une solidarité nationale à toutes épreuves,<sup>115</sup> la raison du plus fort s'imposera favorisant dès lors le pouvoir central.

Bien que les visions pragmatiques du fédéralisme asymétrique, telles qu'esquissées ci-dessus, contiennent une dimension normative, elles diffèrent des catégories plus englobantes des valeurs et des idéologies soulevées en début de chapitre, parce qu'elles ne posent pas directement la question: qu'est-ce qui est bon pour une société donnée? À la lumière des considérations normatives, les justifications, telles que l'efficacité administrative, la performance<sup>116</sup> ou l'unité nationale prise comme une fin en soi, n'ont qu'une importance moindre. Examinons maintenant la première de ces catégories normatives, le principe communautaire.

## 2.2. Le principe communautaire

La première explication normative évoquée pour favoriser l'adoption du fédéralisme asymétrique provient de l'importance de la communauté pour la vie en société. En réponse à la question "qu'est-ce qui est fondamentalement bon pour

---

114 Reg Whitaker, "The Dog that Never Barked: Who Killed Asymmetrical Federalism?" dans Kenneth McRoberts et Patrick Monahan, dir., *The Charlottetown Accord, the Referendum, and the Future of Canada*. Toronto, University of Toronto Press, 1993, pp. 107-14.

115 On a pu constater que la dynamique partisane lors du référendum entourant le Nouveau Statut politique pour la Catalogne au sein de l'Espagne a changé du tout au tout entre septembre 2005 et mars 2006 pour passer de la solidarité dans l'action à une chaude lutte entre chacune des familles politiques en vue du prochain rendez-vous électoral.

116 Voir, à titre d'illustration, le collectif dirigé par Herman Bakvis et Grace Skogstad, dir., *Canadian Federalism. Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 1<sup>re</sup> édition, Toronto, Oxford University Press, 2002.

une société donnée?”, on devrait s’attendre à une réplique fondée sur des valeurs normatives qui irait dans le sens suivant: “notre communauté, notre culture, notre identité et notre héritage”.

Tous les individus sont des êtres fondamentalement sociaux qui ont besoin d’un bagage culturel dont un ensemble de symboles et une langue vivante pouvant être utilisés dans tous les aspects des relations sociales et permettant de renforcer le sentiment d’appartenance et l’identité. La vie en société exige l’épanouissement culturel de la communauté politique et cette dernière doit être protégée et promue par l’État afin de garantir sa continuité à long terme.<sup>117</sup> Dans cette optique, il est souhaitable qu’un gouvernement, en supposant qu’il assure un certain leadership au nom de la communauté politique, soit investi des pouvoirs essentiels afin de mettre en place les politiques publiques correspondantes en vue d’assurer sa pérennité.

La défense de la communauté trouve ses origines dans la philosophie grecque et était déjà inscrite dans les idées politiques à compter du Moyen-Âge. Les philosophes européens, tels Johan Althusius et Montesquieu, ont ensuite, au cours des dix-septième et dix-huitième siècles, renouvelé avec cette tradition en réaction aux notions absolutistes de la souveraineté qui avaient cours de leur temps pour répliquer aux désirs centralisateurs propres aux pouvoirs monarchiques. Au moment de la Convention fédérale américaine de 1787, la mise en place d’une structure décentralisée dans la Constitution fut défendue par ceux qui idéalisèrent les petites communautés comme forme d’organisation sociale et par ceux qui voulaient créer pour les colonies une organisation politique correspondant à l’idéal d’une république petite et pastorale. Bien que ces anti-fédéralistes, ainsi qu’ils furent bizarrement qualifiés, aient perdu leur quête de souveraineté au niveau des États, plusieurs auteurs ont suggéré que leur position a contribué à influencer le type de structure fédérale qui fut finalement adoptée par les États-Unis d’Amérique.<sup>118</sup>

Au Canada, l’adoption d’une structure fédérale au moment de l’Acte de l’Amérique du Nord britannique en 1867 fut louangée, particulièrement par les diri-

---

117 Nous sommes en partie redevables ici aux travaux d’un des plus illustres philosophes de l’école communautariste, voir Michael Sandel, *Liberalism and the Limits of Justice*, 2e édition, New York, Cambridge University Press, 1989.

118 Ralph Ketcham, dir. *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*, New York, Penguin, 1986.

geants politiques et le clergé catholique du Québec; on y voyait un rempart pour protéger la religion, la langue, les institutions légales et scolaires de la nouvelle province de Québec. En étudiant cette période, Samuel V. LaSelva rappelle qu'à l'époque, "La tension canadienne n'est pas liée à la liberté mais à l'identité et à la relation (ou la confrontation) entre les identités locales et les identités nationales (...). Le Canada devait devenir une nation au sein de laquelle les multiples loyautés et les identités plurielles s'épanouissaient".<sup>119</sup>

Cette compréhension du fédéralisme canadien qui repose sur les identités multiples a fait plusieurs adeptes à travers le pays, bien qu'elle ait été minée, dès sa création, par les Canadiens unitaristes. D'ailleurs, au début du vingtième siècle, les autonomistes, dirigés par l'ancien Premier ministre de l'Ontario, Oliver Mowat, s'opposèrent à l'imposition de "normes nationales culturelles, religieuses et linguistiques uniformes" pour toutes les provinces.<sup>120</sup> Cette position autonomiste fit recette au Québec où l'on retrouve une forte concentration de la *nation canadienne-française* à l'origine même du pacte fédératif.<sup>121</sup>

Pour les partisans d'un "statut particulier" constitutionnel pour le Québec, l'expression du *parti pris* du fédéralisme en faveur de la communauté est un développement fortement positif. Il a été fréquemment conclu que le Québec devrait être reconnu constitutionnellement comme une nation puisque cela traduit bien une réalité fondamentale de la fédération canadienne: les formes d'allégeance et d'identité au Québec étant distinctes de celles prévalant dans le reste du Canada. La notion de société distincte peut être appréhendée sous l'angle des symboles profondément ancrés et son apport à la construction d'un sens de la communauté politique est grandement significatif.

Un argument plus concret en faveur du fédéralisme asymétrique réside dans le fait que cette notion constitue un bien public propre au Québec et étranger aux autres provinces canadiennes; il s'agit en l'occurrence de l'obligation morale de veiller à la protection et à la promotion de la langue et de la culture francophone en Amérique du Nord. En effet, le Québec est la seule juridiction en Amérique du Nord où les francophones ont un statut majoritaire. Le gouvernement du Québec

---

119 Samuel LaSelva, *The Moral Foundations of Canadian Federalism: Paradoxes, Achievements, and Tragedies of Nationhood*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1996, p. 38 et 41.

120 Robert Vipond, "From Provincial Autonomy to Provincial Equality (Or Clyde Wells and the Distinct Society)", dans Joseph Carens, dir., *Is Quebec Nationalism Just? Perspectives from Anglophone Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1995, p. 102.

121 Richard Arès, *La confédération: pacte ou loi?*, nouvelle édition, Montréal, Bellarmin, 1967.

cherche donc à être investi de responsabilités qui vont au-delà de celles accordées aux autres États-membres de la fédération en ce qu'il peut se porter à la défense des intérêts de la nation québécoise, des minorités francophones à l'extérieur du Québec et de la francophonie en Amérique du Nord.<sup>122</sup> Pour Fernand Dumont, la question équivaut à celle du rôle nécessaire de l'État à protéger les nations sur un territoire donné. Il affirme que: "S'il revient à l'État de promouvoir l'égalité des citoyens et la justice distributive, cette responsabilité concerne en particulier le maintien de l'épanouissement des communautés nationales".<sup>123</sup>

Les arguments en faveur de la mise sur pied de politiques publiques asymétriques conçues pour protéger ou pour promouvoir la culture québécoise peuvent aussi reposer sur la continuité historique. Nous faisons l'argument ici que la préservation de la langue, de la tradition, des institutions et des symboles des générations précédentes et des membres de la communauté politique représente un bien commun. C'est ainsi que la Catalogne, le Pays de Galles ou le Québec doivent agir non seulement comme des héritiers mais aussi comme des dépositaires de la protection des cultures et des legs politiques.

La Constitution espagnole de 1978 affirme l'importance de maintenir une telle continuité; elle en fait une question de solidarité. Dans le préambule de la Constitution, il est stipulé que la constitution cherche à "protéger tous les Espagnols et tous les peuples d'Espagne dans l'exercice des droits de l'Homme, de leurs cultures et de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions". La constitution confirme également à l'article 3 que "La richesse de la diversité linguistique de l'Espagne est un patrimoine culturel qui fait l'objet d'un respect et d'une protection spéciale". Ce rapport à l'histoire est crucial en ce qu'il permet à la fois aux citoyens en général et aux membres des communautés historiques nationales d'inscrire leur parcours dans le temps, tout en leur permettant de se projeter dans l'avenir.

Au Canada, James Tully est certainement le chercheur qui a apporté la plus grande contribution à l'étude de la politique constitutionnelle en la faisant justement reposer sur le discours propre à la continuité historique. Inspiré en cela par les grands principes du libéralisme contemporain, Tully établit qu'une relation fédé-

---

122 Le rapport Tremblay commandé par le gouvernement du Québec, en 1953, fut le premier document officiel à formuler clairement le rôle du gouvernement du Québec concernant ses propres responsabilités. Les travaux de Gérard Bouchard sont fort pertinents à ce chapitre, voir *Genèse des nations et cultures du nouveau monde. Essai d'histoire comparée*, Montréal, Boréal, 2000.

123 Fernand Dumont. *Raisons communes*, Montréal, Boréal, 1995, p. 54.

rale entre les gouvernements peut être semblable à la relation prévalant entre les individus. Tout comme les individus qui possèdent une culture de droits, de devoirs et de responsabilités, les gouvernements sont aussi liés à leurs homologues dans leurs relations. Cette solidarité est essentielle à la construction et au maintien du lien de confiance. Tully identifie trois conventions qui traduisent l'esprit fédéral, nommément la reconnaissance mutuelle, la continuité et le consentement, lesquels forment la base du constitutionnalisme.<sup>124</sup>

Selon Tully, la division des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, inscrite dans l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, fut établie en fonction des deux premières conventions: la reconnaissance de la culture des États-membres fondateurs de la Confédération et la continuité de ces cultures dans le nouveau cadre constitutionnel. Dans le cas du Québec, la culture du Bas-Canada était reconnue, préservée et perpétuée par le code civil, par les droits de propriété, la présence de la langue française, des coutumes et de la religion. Selon lui, le respect de ces trois conventions peut, s'il y a ultérieurement au sein de la fédération une centralisation des pouvoirs relevant de la compétence des États-membres, légitimer les revendications en faveur de l'asymétrie.<sup>125</sup>

La décision du gouvernement central (accompagné en cela par les neuf provinces anglophones) de rompre avec les trois conventions constitutionnelles en rapatriant en 1981-1982 la Constitution sans le consentement du Québec et, pour utiliser un concept de Arend Lijphart, est venue miner les loyautés transcendantes (*overarching*) entre le Québec et le reste du Canada. Ceci a donc contribué à éroder la loyauté fédérale, ce que les Allemands appellent la *Bundestreue*, puisque l'on a ainsi mis fin à la pratique constitutionnelle qui avait exigé jusqu'alors l'appui du Québec pour toutes les modifications constitutionnelles significatives.<sup>126</sup>

---

124 James Tully, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1999, p. 114-36.

125 Dans le cas du rapatriement de la Constitution canadienne de la Grande-Bretagne en 1981-1982, Tully précise qu'aucune de ces trois conventions n'a été respectée. Voir, James Tully, "Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales" dans *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, no. 2, 1999, pp. 13-36.

126 Pour obtenir une explication plus approfondie sur le sujet, voir Bertus de Villiers. *Bundestreue: the Soul of an Intergovernmental Partnership*. Johannesburg: Konrad Adenauer Stiftung, Occasional papers, 1995. Aussi, Will Kymlicka et Jean-Robert Raviot, "Vie commune, aspects internationaux des fédéralismes", *Études internationales*, vol. 28, 1997, pp. 779-843. Ce dernier texte est un essai faisant la synthèse d'une série d'articles présentés lors des conférences qui ont été tenues à l'Université Laval et à l'Université de la Colombie-Britannique, du 30 septembre au 2 octobre 1996, sur le thème "Les identités, la participation et la vie commune dans les États fédérés".

La première catégorie d'arguments normatifs en faveur du fédéralisme asymétrique s'est concentrée sur l'importance des groupes nationaux comme pourvoyeurs de culture. Qu'en est-il des individus? Peut-on à la fois se porter à la défense des individus tout en faisant la promotion des droits collectifs? C'est là le thème central de la prochaine section.

## 2.3. Le principe égalitaire

Une seconde catégorie de valeurs sous-jacentes à la défense du fédéralisme asymétrique se trouve dans l'expression de l'égalité entre les peuples et exige que l'on porte une attention spéciale aux concepts de liberté, d'égalité et de justice afin de mieux cerner la relation trilogique entre les groupes, les individus et l'État. Les aspects qui ressortent le plus souvent dans ce débat concernent les questions entourant la signification de la citoyenneté et la nature du traitement égalitaire entre les individus. Les détracteurs du fédéralisme asymétrique sont d'avis que cela risque d'entraîner des déséquilibres et des pratiques injustes, créant dès lors un statut de seconde classe pour les citoyens qui ne se considèrent pas comme étant membres à part entière de la communauté politique, et ils sont souvent même prêts à s'y opposer farouchement.

Dans le contexte canadien, Alan C. Cairns est d'avis, par exemple, que l'application asymétrique de la Charte canadienne des droits et libertés peut conduire à la mise en place d'une citoyenneté asymétrique et que, par extension, cela pourrait poser un certain nombre de problèmes au chapitre de l'allégeance des citoyens au projet de construction nationale.<sup>127</sup> Cette interprétation repose essentiellement sur un modèle normatif moniste s'appliquant à un ensemble de valeurs et de droits enchâssés dans la constitution, à une souveraineté sans partage et à une nationalité transcendante. Les défis contemporains ne doivent-ils pas nous inviter à dépasser cette lecture pour en proposer une nouvelle plus sensible aux divers apports des communautés à l'origine même des États-nations pour leur faire une plus grande place au sein des organisations internationales par exemple? ou encore au sein des institutions supranationales? L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Or-

---

127 Alan C. Cairns, "Constitutional Change and the Three Equalities" dans Ronald L. Watts et Douglas M. Brown dir., *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 88.

ganisation internationale du travail (OIT) ne pourraient-elles pas revoir leurs politiques d'entrée pour permettre l'adhésion des minorités nationales en leur sein?

Il est suggéré ici qu'en adoptant un discours normatif alternatif établissant que le Canada est formé par un ensemble de communautés politiques distinctes, cela contribuerait à défendre simultanément une vision de la citoyenneté canadienne selon laquelle tous les Canadiens sont égaux. De ce point de vue, il n'y a pas d'opposition ou de rivalité entre la citoyenneté et l'allégeance à une communauté politique fédérale. A titre d'illustration, la même situation prévaut en Espagne où les communautés autonomes et *a fortiori* les communautés nationales historiques participent en toute légitimité à la construction fédérale de l'Espagne.<sup>128</sup>

Richard Vernon affirme que les citoyens des États véritablement fédérés sont des *citoyens fédérés*, en ce sens que leur loyauté se divise entre les ordres de gouvernement, chacun étant souverain dans leurs sphères de compétence. Il s'agit en quelque sorte de la possibilité pour les citoyens de profiter pleinement de leurs identités plurielles. En citant favorablement Pierre Joseph Proudhon, Vernon suggère que "dans la mesure où le *principe fédéral* ne règle pas la question de priorité, permettant aux individus d'équilibrer leur attachement entre les deux, il leur accorde plus de latitude".<sup>129</sup> Diverses conceptions de la citoyenneté coexistent au sein des régimes démocratiques fédérés et multinationaux et elles méritent d'être appuyées, tant et aussi longtemps qu'elles respecteront les exigences libérales de l'égalité des citoyens au sein de chacun des États-membres de la fédération.

Le fédéralisme, particulièrement le fédéralisme multinational, suppose que les citoyens des États-membres peuvent être assujettis à des lois différentes. Reginald Whitaker va même jusqu'à établir que le "fédéralisme moderne consiste à institutionnaliser des limites formelles à la volonté de la majorité nationale en tant qu'unique base légitime de légiférer".<sup>130</sup> Tout système fédéral, par ses règles de fonctionnement, fait en sorte que la majorité nationale ne soit pas l'expression efficiente de la souveraineté du peuple. Cette difficulté a largement été

---

128 Enric Fossas, "Asimetría y plurinacionalidad en el estado autonómico", dans Enric Fossas et Ferran Requejo, dir., *Asimetría federal y estado plurinacional*, Barcelone, Editorial Trotta, 1999, pp. 275-301.

129 Richard Vernon, "The Federal Citizen" dans M. W. Westmacott et R.D. Olling, dir., *Perspectives on Canadian Federalism*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1988, p. 10.

130 Reginald Whitaker, *A Sovereign Idea*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1992, p. 167.

résolue par la théorie fédéraliste et les spécialistes du fédéralisme ont eu tôt fait d'accepter la légitimité de la souveraineté partagée au sein des fédérations.

Le fédéralisme asymétrique suit la même trajectoire que le fédéralisme dans sa conceptualisation de l'égalité des citoyens inspiré du modèle unitaire (ou uniformisant)<sup>131</sup> de l'État, selon lequel tous sont traités de manière identique par la loi, mais poursuit le raisonnement un peu plus loin. À cette fin, on y accepte la croyance selon laquelle les différences en termes de compétences et de lois sont tout à fait appropriées pour chacun des États-membres d'une fédération.

Le fédéralisme est un moyen permettant au concept d'égalité de dépasser l'interprétation restrictive que l'on se fait du traitement égalitaire pour lui substituer une interprétation plus subtile de l'égalité des chances ou même d'une égalité globale entre les communautés nationales. C'est ainsi que les diverses mesures d'action positive prévues pour instaurer une plus grande égalité entre les groupes ont été pensées afin d'éliminer les obstacles traditionnels à leur pleine réalisation. Une fois situées dans leur contexte historique, social et économique, ces mesures sont facilement justifiables en ce qu'elles sont là pour corriger des situations inéquitables.

Pour James Tully, il importe de faire une distinction entre traitement identique et traitement équitable lorsqu'il est question du principe d'égalité. Il affirme que la pratique du monisme légal est en corrélation avec le premier concept, alors que le pluralisme moderne s'apparente au second.<sup>132</sup> De la même façon, le libéralisme procédurier est typiquement moniste, alors que le libéralisme communautariste se rapporte à la deuxième variante. Le fédéralisme asymétrique est souvent cité comme un instrument d'équité plutôt que de stricte égalité et comme un outil communautariste plutôt que de libéralisme procédurier. Dans cette perspective, l'égalité entre les individus et les nations au sein d'une fédération devrait être considérée en fonction de leurs besoins particuliers et de leur développement historique et non pas tant sur la base d'une relation identique, interchangeable, avec les autres individus ou avec les autres États-membres dans une fédération.

---

131 Voir, sur ce point, José Ignacio Lacasta-Zabalda, *España uniforme*, Gobierno de Navarra, Departamento de educación y cultura, 1998.

132 James Tully, "The Crisis of Identification: the Case of Canada", *Political Studies*, vol. 42, 1992, pp. 77-96. Le juriste écossais, Stephen Tierney, poursuit plus à fond la piste ouverte par le philosophe James Tully, voir entre autres, *Constitutional Law and National Pluralism*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

Ces dernières années, plusieurs études sur la politique canadienne et espagnole ont souligné l'importance de l'égalité et de l'équité dans les débats entourant la place à donner au fédéralisme asymétrique pour un meilleur fonctionnement des institutions politiques. Dans *Canada: la voie médiane*, Donald Lenihan, Gordon Robertson et Roger Tassé avancent, à titre d'exemple, que le Canada doit faire face à la fois aux différentes conceptions du libéralisme procédurier et communautariste caractérisant habituellement les États fédérés multinationaux.<sup>133</sup> Les questions politiques cherchant à établir ce qui sépare les individus de leur collectivité (et de leurs droits collectifs) et comment ces droits devraient-ils être évalués recèlent une dimension socioculturelle profonde et doivent être mesurées en fonction des différents contextes culturels.

Alors que le libéralisme classique impose une égalité formelle entre tous les citoyens, Lenihan et ses collègues affirment que cette situation ne tient pas compte des conséquences très différentes que l'égalité de traitement peut entraîner pour les différentes régions et, dans ce cas-ci, pour les différentes nations au chapitre de l'implantation des politiques gouvernementales. La quête d'un traitement égalitaire ne devrait pas empêcher l'atteinte des objectifs d'égalité au chapitre des résultats.<sup>134</sup> Cette question est d'autant plus pertinente lorsqu'il s'agit de maintenir l'égalité des États-membres au sein d'une fédération multinationale donnée en dépit des différences sociales, économiques et culturelles. Lenihan, Robertson et Tassé écrivent,

*L'idée que l'égalité des provinces entraîne l'identité de traitement risque de soulever les mêmes objections que la conception formelle de l'égalité des personnes. Les tenants de cette doctrine semblent confondre la prétention (recevable) selon laquelle le gouvernement fédéral doit traiter les intérêts de toutes les provinces avec la même bienveillance et le même respect et la prétention (irrecevable) selon laquelle les provinces doivent être traitées sur le*

---

133 Pour un développement concernant l'importance de procéder à une différenciation supplémentaire entre les droits nationaux et les droits collectifs, voir Ferran Requejo, "Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism: a Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States", dans *European Journal of Political Research*, vol. 35, no. 2, 1999, pp. 255-286. Notons que dans le contexte canadien, une étude d'Avigail Eisenberg révèle que les juges de la Cour Suprême du Canada ne sont pas sans tenir compte des droits collectifs lorsqu'ils rendent leurs décisions, voir Eisenberg, "The Politics of Individual and Group Difference in Canadian Jurisprudence", *Revue canadienne de science politique*, vol. 27, 1994, pp. 3-21.

134 Pour une discussion des expressions diverses et complexes de l'égalité, voir Angel Castineira. "Identitat, reconeixement. Un debat al voltant de Ch. Taylor", dans Ferran Requejo, dir., *Pluralisme nacional i legitimitat democràtica*, Barcelone, Proa, 1999, pp. 111-114.

*même pied. Ils feignent d'ignorer que les provinces (comme les individus) peuvent avoir des besoins particuliers ou être accablées par les circonstances.*<sup>135</sup>

La question de l'égalité des résultats devient plus complexe lorsque l'on prend en compte la nature des lois ou des droits qui servent précisément à la définir. La distinction entre les droits individuels et les droits collectifs remonte à l'Antiquité, mais elle demeure toujours très pertinente pour l'étude de la question. Plusieurs auteurs ont suggéré que les tensions Québec-Canada, de même que celles caractérisant les rapports entre la Catalogne et l'Espagne ou ceux entre l'Écosse et le Royaume-Uni, proviennent de différentes approches relatives à la reconnaissance des droits. Ainsi, là où le Canada anglais est plus familier avec les droits individuels, les Québécois mettent l'accent sur les droits collectifs pour faire progresser les droits individuels; il en va de même dans les trois cas de figure.

André Burelle soutient que le dilemme politique du Canada découle de l'incapacité de l'État canadien à reconnaître les différentes valeurs qui façonnent la société québécoise. Il définit cette structure de valeurs irréconciliables comme le *droit à la différence* du peuple québécois. Il invite les Québécois et les Canadiens hors Québec à parcourir la moitié du chemin pour trouver un terrain d'entente. Pour Burelle, ceux qui insistent pour que la structure de valeurs distinctes soit maintenue pour le Québec, doivent être prêts à accepter la nécessité de préserver l'union sociale et économique au sein du Canada et permettre, dans ce dernier cas, au gouvernement central d'y exercer un rôle majeur. À leur tour, ceux qui appuient seulement l'option des droits individuels doivent reconnaître et garantir à l'État québécois les outils nécessaires qui lui permettront d'affirmer son droit à la différence.<sup>136</sup>

Parmi ces outils, la Charte canadienne des droits et libertés ne devrait pas être imposée à l'échelle pan-canadienne, selon des auteurs comme James Tully, sans d'abord que soit respecté le fait que le pays s'est développé à partir de conventions et de cultures différenciées<sup>137</sup> – une interprétation partagée par la très grande majorité des politologues au Québec –. L'un des plus influents porte-parole sur le sujet est Guy Laforest qui ne s'est pas privé pour déclarer que l'ancien Premier

---

135 Donald Lenihan, Gordon Robertson et Roger Tassé, *Canada: La voie médiane*, Montréal, Québec Amérique, 1995, p. 166.

136 André Burelle, *Le mal canadien: essai de diagnostic et esquisse d'une thérapie*, Montréal, Fides, 1995, p. 105.

137 James Tully, "Diversity's Gambit Declined" dans Curtis Cook, dir., *Constitutional Predicament: Canada after the Referendum of 1992*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1994, pp. 157-78.

Ministre Pierre Elliott Trudeau avait utilisé la Charte canadienne des droits et libertés comme un instrument au service d'un "nationalisme typiquement canadien-anglais" et ainsi avoir cherché à édifier une nation canadienne sans porter attention à l'existence de la nation québécoise. Notant le pouvoir du Premier Ministre à nommer unilatéralement les juges non seulement de la Cour Suprême du Canada mais aussi des Cours provinciales supérieures et des Cours d'appel, Laforest établit que "la Charte, par l'entremise de la judiciarisation du système politique, travaille contre la nature fédérale du Canada. Le pouvoir judiciaire est celui qui reflète le moins bien la réalité fédérale de notre pays"<sup>138</sup> remarque-t-il. Pour corriger cette situation, on peut imaginer initialement une solution politique qui exigerait une application asymétrique de la Charte canadienne des droits et libertés, de sorte que le Québec et les communautés autochtones ne soient pas soumis à la tendance homogénéisante accompagnant son application.

Jusqu'ici, il a été soutenu que les arguments normatifs qui sous-tendent le fédéralisme asymétrique dans les fédérations démocratiques multinationales sont attribuables aux principes généraux relatifs à la communauté et à la quête d'égalité. Le troisième et dernier principe, et le plus important de tous, a trait à l'approfondissement des pratiques démocratiques.

## 2.4. Le principe démocratique

En réponse à la question "qu'est-ce qui est fondamentalement bon pour une société?", ceux qui utilisent des arguments normatifs en faveur du fédéralisme asymétrique répondent: l'expression démocratique de la citoyenneté. Il est fréquemment soutenu au Canada que le fédéralisme asymétrique renforce le système démocratique en ce qu'il encourage la participation populaire aux processus de prise de décision et qu'il cherche à accommoder les différences entre les communautés politiques. Cela contribue à renforcer la légitimité démocratique de l'État fédéral. En contrepartie, les partisans de la vision territoriale du fédéralisme maintiennent que les notions traditionnelles de la citoyenneté nationale risquent d'être menacées si l'on devait s'engager plus à fond dans cette voie.<sup>139</sup>

---

138 Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Québec, Les Éditions du Septentrion, 1992, p. 183, 185.

139 De la même manière, ce type d'arguments, bien qu'au niveau de l'État des autonomies en Espagne, a été respectivement soulevé par les défenseurs et les opposants à l'établissement d'un nouveau Statut pour la Catalogne au sein de l'Espagne au printemps 2006.

Un argument normatif en faveur de la voie fédérale suggère que le fédéralisme maximise la participation publique des individus pour le mieux-être de la vie démocratique au sein d'une société donnée. À ce chapitre, Jeffrey Spinner met en lumière le fait que,

*L'État libéral devrait s'assurer que tous ses citoyens parlent couramment la langue publique... Interdire aux enfants des immigrants de parler la langue dominante et ils conserveront sans doute plusieurs aspects de leur culture ethnique – et ils resteront subordonnés économiquement –. Les allophones du Québec qui veulent préserver tous les éléments de leur culture, en empêchant leurs enfants de bien apprendre le français et qui les encouragent à continuer à parler dans leur langue maternelle, condamnent leurs enfants à vivre des situations où les occasions sur le plan économique sont obstruées.<sup>140</sup>*

Dans une telle perspective, les citoyens sont plus intéressés et mieux informés sur les questions qui touchent spécifiquement leur communauté politique, leur région et leur localité. Ils sont plus susceptibles de comprendre les problèmes locaux et de tenir les représentants élus responsables de leurs actions. Les fonctionnaires provinciaux ou étatiques sont directement imputables et redevables auprès de la population alors que le gouvernement central s'occupe des politiques gouvernementales dites d'intérêt commun.

Cet argument favorable au fédéralisme peut être facilement retracé jusqu'au Baron de Montesquieu. Plusieurs passages *De l'esprit des lois* sont d'ailleurs consacrés à la valeur de la petite république qui serait garante de la liberté des citoyens. Montesquieu reconnaît que les individus n'agissent pas seulement comme des entités différenciables mais aussi comme des membres d'un groupe culturel, d'une société, d'un peuple ou d'une nation. La culture du peuple – présentée sous le vocable de *l'esprit général* – est marquée par "le climat, la religion, les lois, les maximes du gouvernement, les exemples des choses passées, les mœurs, les manières".<sup>141</sup> De nos jours, nous renvoyons plutôt l'identité à la communauté politique. Cet esprit général guide l'action civique des individus; de même, dans le domaine politique, on peut identifier les "biens publics" qui reposent sur cet esprit général. Montesquieu soutient que les lois qui gouvernent les

---

140 Jeffrey Spinner, *The Boundaries of Citizenship: Race, Ethnicity, and Nationality in the Liberal State*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, p. 154.

141 Montesquieu [1849] (1989), *De l'esprit des lois*, Partie III, livre XIX, ch. 4, p. 319.

individus devraient suivre l'esprit de la culture du peuple et devraient travailler à l'accomplissement du bien public qui est propre à cette même communauté.<sup>142</sup>

Pour Montesquieu, le citoyen d'une petite république ressent un plus grand sentiment d'appartenance à l'égard de cette dernière qu'il pourrait ressentir à l'endroit d'un État plus vaste et plus distant et, par conséquent, la petite république contribue davantage à protéger la souveraineté populaire. Les écrits de Montesquieu révèlent, cependant, qu'il s'intéressait aussi aux avantages qu'offre l'union des petites républiques. Selon lui, les grandes monarchies étaient plus aptes à défendre leur territoire et à entretenir des relations internationales que ne l'étaient les petites républiques, par ailleurs les petites républiques représentent un compromis en termes de liberté et d'autonomie.<sup>143</sup> Montesquieu trouve dans le système du gouvernement fédéral une solution à cette dichotomie perpétuelle entre les valeurs concurrentes que sont la liberté et l'autorité.

Une théorie similaire se trouve également dans les écrits de Pierre Joseph Proudhon, théoricien français du dix-neuvième siècle, qui écrivait que les petits gouvernements ou les gouvernements locaux étaient toujours plus susceptibles d'agir comme rempart contre les abus de pouvoir que ne l'étaient les grands gouvernements. La bureaucratie fortement centralisée, nécessaire pour réguler certains éléments de la vie sociale, érode la liberté des citoyens en les éloignant de la souveraineté populaire. Proudhon soutient que le principe fédéral devrait être vu comme un équilibre entre les concepts concurrents que sont l'autorité et la liberté – ce que le gouvernement central assure au premier, le gouvernement régional l'offre au second –.<sup>144</sup>

Le désir de protéger la liberté en garantissant la souveraineté locale, comme l'ont exprimé Montesquieu et Proudhon, est entièrement lié au concept de commu-

---

142 Montesquieu (1989), *De l'esprit des lois*, Partie I, livre VIII, ch. 16.

143 Il est intéressant de noter que le même argument est récemment avancé par les économistes politiques Enrico Spolaore et Alberto Alesina dans *The Size of Nations*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 2003. Pour Spolaore et Alesina, la taille des nations est le résultat d'un arbitrage entre les bénéfices de la taille (économie d'échelle) par rapport aux coûts engendrés par la gestion gouvernementale de l'hétérogénéité (la diversité) des préférences au sein d'un État-nation peuplé (*a large nation*). En somme, une petite nation est en mesure de répondre plus facilement aux demandes de sa population de façon "démocratique" alors qu'une grande nation est en mesure de répondre aux besoins de ses citoyens à meilleur coût puisqu'elle bénéficie d'un plus grand bassin de contribuables.

144 Pierre Joseph Proudhon, *The Principle of Federation*, traduit par Richard Vernon. Toronto, University of Toronto Press, 1979, pp. 43-9.

nauté politique et permet de légitimer l'implantation du fédéralisme asymétrique. Pour Jeremy Webber, toutes les communautés politiques sont structurées en fonction d'une langue commune qui sert de cadre au débat public et qui permet ainsi de développer un consensus général autour des objectifs et des allégeances au sein de cette communauté. Il affirme que "[l]orsque les Canadiens suivent un débat public, ils le suivent dans la version qui est produite dans leur langue publique. Quand ils s'inquiètent des résultats de ce débat, ils le font dans les termes relatifs à la discussion qu'ils connaissent".<sup>145</sup> Bref,<sup>146</sup> les langues peuvent traverser les communautés politiques, mais l'inverse n'est pas vrai.

La langue de chaque communauté s'impose aussi lorsque l'on interprète une constitution dans un cadre fédéral multinational. Dans son étude du cas espagnol, Ferran Requejo soutient que, contrairement à la croyance dominante selon laquelle, dans les sociétés libérales démocratiques, l'État est neutre, la réalité est très différente en pratique. Il établit que,

*Exception faite de la reconnaissance des droits de citoyenneté, les institutions libérales introduisent un vaste ensemble de traits hégémoniques linguistiques et culturels dans la sphère publique dans le but de créer une identité "nationale" homogène d'en haut (...).*

*Les fondements normatifs du libéralisme n'ont jamais été "neutres" en autant que l'identité individuelle est touchée puisque les droits et les règles démocratiques incluent un pan entier de valeurs culturelles particularistes qui sont implicites (comme la langue, la reconstruction de l'histoire, les traditions "communes", etc.) lesquelles dépassent les simples enjeux procéduriers et universalistes.<sup>147</sup>*

L'absence de neutralité causée par l'expression des droits et des règles dominantes dans les États fédérés multinationaux rappelle, une fois de plus, l'importance de la mise en oeuvre du fédéralisme asymétrique. La contribution du philosophe Charles Taylor est particulièrement pertinente dans ce cas-ci. Pour Taylor, comme

---

145 Jeremy Webber, *Reimagining Canada: Language, Culture and the Canadian Constitution*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1994, p. 204.

146 Il est difficile, à la lumière de cette observation, de croire qu'un dialogue serein puisse s'engager entre les Canadiens uniformistes et les Québécois différencialistes. La même dynamique s'applique à maints autres cas, pensons aux cas des rapports prévalant entre les nations historiques avec les représentants du gouvernement espagnol.

147 Ferran Requejo, "Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism: a Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States", *European Journal of Political Research*, vol. 35, no 2, 1999, pp. 260-261.

on a pu le voir en début de chapitre, le défi à relever par les États multinationaux est la reconnaissance de la diversité profonde. Aussi, avertit-il,

*Pour bâtir un pays ouvert à tous, le Canada devrait permettre l'existence de la diversité du deuxième degré ou diversité profonde, au sein de laquelle une pluralité de modes d'appartenance serait alors reconnue et acceptée. Un Torontois d'origine italienne, par exemple, ou encore un citoyen d'Edmonton d'origine ukrainienne pourraient bien se sentir canadiens à titre de titulaires de droits individuels dans une mosaïque multiculturelle. Leur appartenance ne passerait pas par une autre communauté, bien que l'identité ethnique puisse être importante pour eux de diverses façons. Toutefois, ces personnes pourraient accepter qu'un Québécois, un Cri ou un Déné conçoivent leur appartenance autrement que ceux qui se perçoivent canadiens tout en étant membres de leur communauté culturelle.<sup>148</sup>*

Taylor avance aussi l'idée que la société canadienne est influencée par un modèle de participation en opposition au modèle américain qui ne met l'accent que sur les droits individuels. Il est essentiel, selon Taylor, que les citoyens respectent les institutions publiques qui déterminent les règles de la vie sociale et politique, qu'ils aient un intérêt personnel dans la définition commune de la "vie bonne" et que les membres d'une communauté plurinationale aient une identité partagée. L'hétérogénéité du Canada amène Taylor à conclure toutefois que "nous n'avons et ne pouvons pas développer une identité nationale commune",<sup>149</sup> en raison de l'existence du Québec. Ceci a mené Taylor à proposer une décentralisation substantielle de la fédération canadienne et, lorsque les besoins quant au niveau du partage des compétences et aux priorités des provinces canadiennes-anglaises ne correspondent pas à ceux du Québec, le fédéralisme asymétrique devrait être pleinement promu. L'argument de Taylor s'inscrit tout à fait dans l'énoncé du principe démocratique puisque sa principale préoccupation réside dans la participation politique, laquelle détermine et façonne à son tour l'identité culturelle.

Inscrits dans la théorie fédérale, les écrits de Jeremy Webber, Charles Taylor et Ferran Requejo révèlent que ces auteurs, comme pour les autres chercheurs qui proposent une solution asymétrique pour le Canada<sup>150</sup> ou pour l'Espa-

---

148 Charles Taylor, *Rapprocher les solitudes*, p. 211-214 et repris dans "Le pluralisme et le dualisme" dans Alain-G. Gagnon, dir., *Québec: État et société*, tome 1, Montréal, Québec Amérique, 1994, pp. 81-82.

149 Charles Taylor, *Rapprocher les solitudes*, p. 118.

150 Quelques auteurs en provenance du Canada anglais ont suggéré de retirer le statut de province au Québec afin de résoudre les difficultés que pose l'asymétrie au principe de l'égalité des pro-

gne,<sup>151</sup> adoptent une vision de l'État fédéral en tant que *communauté de communautés*, dans laquelle les États-membres constituent l'expression politique principale de la volonté populaire. Un point supplémentaire qu'il importe de soulever à propos du fédéralisme asymétrique eu égard aux principes normatifs relevant du principe démocratique nous ramène à la question de la légitimité. La légitimité dans une société fédérale dépend à la fois du sentiment d'appartenance et du respect des préférences politiques librement exprimées par la population.

Le système fédéral canadien souffre d'un manque de légitimité au Québec et cette situation a pris des proportions inquiétantes depuis le rapatriement de la Constitution. Selon Janet Aizenstat, "Ce qui a changé, c'est que l'Acte constitutionnel de 1982 n'est pas simplement un programme du gouvernement fédéral, mais qu'il fait partie de la Constitution, la loi suprême du pays".<sup>152</sup> Aizenstat constate que la décision de rapatrier la Constitution sans le consentement de l'Assemblée nationale du Québec a sévèrement miné la légitimité du système fédéral canadien auprès des Québécois. Pour ces derniers, la crise de légitimité résulte du fait que, dès 1982, les principes dominant le cadre démocratique libéral ont été sérieusement affaiblis.

*On a avancé que le libéralisme procédurier ne pouvait tolérer une idée antérieure du bien en politique – la constitution, le système de gouvernement, doit être neutre eu égard aux idéologies et à l'intérêt public –. La constitution est le manuel qui énonce les règles de la joute politique. Le fait que l'on ne favorise pas un mode de vie, une idéologie politique ou un programme, c'est ce qui permet aux partis politiques de se relayer à la gouverne, d'assurer le respect du rôle de l'opposition en politique et qui permet aux groupes*

---

vinces. (Voir Alan C. Cairns, "Constitutional Change and the Three Equalities", dans Ronald L. Watts et Douglas M. Brown, dir., *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 89). D'autres ont noté que le Québec, de concert avec les autres États-membres de la fédération, pourrait obtenir de nouveaux pouvoirs significatifs appropriés à ses besoins, en enchaînant le concept de concurrence qui donnerait la prédominance aux provinces. (Voir David E. Milne, "Equality of Asymmetry: Why Choose?" dans Ronald L. Watts et Douglas M. Brown, dir., *Options for a New Canada*, p. 302). Normativement, le Québec serait reconnu, dans la première proposition, comme une communauté politique distincte, alors que dans la seconde, il devrait être considéré comme un simple constituant d'un Canada décentralisé.

151 Enric Fossas, "Asimetría y plurinacionalidad en el estado autonómico", dans Enric Fossas et Ferran Requejo, dir. *Asimetría federal y estado plurinacional*, Barcelone, Editorial Trotta, 1999, pp. 275-301.

152 Janet Aizenstat, "Decline of Procedural Liberalism: the Slippery Slope to Secession", dans Joseph H. Carens, dir., *Is Quebec Nationalism Just? Perspective from Anglophone Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1995, p. 127.

*marginaux de chercher à exercer leur influence. La constitution procédurière est présumée être au-dessus de la politique, à l'abri de toute manipulation politique, donnant ainsi son sens à la politique.*<sup>153</sup>

Tout cela a été mis de côté avec le rapatriement de 1982. C'est une période qui annonce l'appauvrissement du politique alors que les actions de nature politique doivent prendre la forme de contentieux juridiques entre les nations qui sont à l'origine de l'expérience canadienne. Aujourd'hui, nous nous retrouvons dans une situation où les groupes (femmes, environnementalistes, gais, groupes religieux et communautés ethniques, etc.) semblent poursuivre un seul et même but, celui d'améliorer leur sort aux dépens des autres. Comme le remarque le sociologue Jacques Beauchemin, nous serions en voie d'entrer de plain-pied dans *la société des identités*.<sup>154</sup> Les acteurs de cette société, encouragés souvent en cela par les pouvoirs centraux,<sup>155</sup> cherchent à s'imposer en contournant les institutions démocratiques des communautés nationales et leurs élus. L'idée d'une constitution neutre est tout simplement abandonnée. Par conséquent, la justice au Canada évolue au gré des forces politiques en présence et ne se fonde plus sur les principes du constitutionnalisme ayant donné, à l'origine, son sens à la fédération canadienne.<sup>156</sup> Nous assistons même à une mutation profonde du politique en ce sens que la délibération est court-circuitée au profit de la défense des intérêts identitaires bien inscrits ceux-là dans la Charte des droits et libertés. Évacuée aussi est la discussion sur les enjeux plurinationaux qui devraient être centraux à tout débat sur la construction d'une citoyenneté commune et partagée dans une fédération multinationale.

\*\*\*

*"Négliger les fondements moraux du fédéralisme ne pose pas problème tant et aussi longtemps que la pratique du fédéralisme est acceptée". Samuel LaSelva*<sup>157</sup>

---

153 Janet Aizenstat, "Decline of Procedural Liberalism: the Slippery Slope to Secession", p. 127.

154 Jacques Beauchemin, *La société des identités: éthique et politique dans le monde contemporain*, Montréal, Éditions Athéna, 2004.

155 Voir, Leslie Pal, *Interests of State. The Politics of Language, Multiculturalism and Feminism in Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1993.

156 Selon Aizenstat, dans le contexte canadien, "la querelle ne porte pas vraiment sur les besoins qui satisferont la justice mais porte plutôt sur ce qu'est la justice. Être traité de manière équitable doit maintenant être la première préférence de l'ordre constitutionnel et chaque groupe présente sa définition de la justice – c'est-à-dire, le système de classement – qui lui donne prééminence". Voir Aizenstat, p. 132.

157 Samuel LaSelva, *The Moral Foundations of Canadian Federalism: Paradoxes, Achievements, and Tragedies of Nationhood*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1996, p. 171.

Nous avons vu que les avancées philosophiques et les positions idéologiques que promeuvent les régimes fédéraux multinationaux et démocratiques peuvent être regroupées autour de trois grands principes: le principe démocratique qui veut pouvoir garantir la présence d'un gouvernement responsable, d'une participation politique plus active et d'une plus grande sensibilité à la citoyenneté; le principe communautaire dont le propre est à la fois de mettre en valeur la richesse des cultures, d'assurer la continuité historique et de veiller à une plus grande équité entre les communautés; et enfin, le principe égalitaire qui fait siens les discours portant sur l'égalité et la liberté. Dans la mesure où ces trois principes seront atteints, il sera possible pour les États-nations de garantir leur stabilité politique dans la longue durée.

Le fédéralisme, particulièrement le fédéralisme asymétrique, est un instrument qui offre une vaste gamme de solutions pour répondre aux besoins des États plurinationaux.<sup>158</sup> Dans la mesure où le principe fédéral peut s'établir en tant que force dynamique et flexible et conduire à des innovations créatives, s'éloignant en cela de certaines caractéristiques uniformisantes propres aux fédérations plus traditionnelles, il pourra s'avérer un puissant instrument d'accommodement dans les sociétés plurinationales et démocratiques.<sup>159</sup>

Comme il a été mentionné au début de ce chapitre, il importe aujourd'hui de mettre davantage l'accent sur la justice, l'équité et l'égalité en vue de trouver des réponses adéquates au défi de la diversité profonde. Les États démocratiques contemporains devront de plus en plus emprunter la voie plurinationale (voir les chapitres 3, 4 et 6), s'ils veulent être en mesure de remplir leurs obligations à l'égard des nations que leur ont donné naissance. Les expériences en cours en Belgique et en Espagne aux chapitres de la transition d'un État de nature unitaire vers un État fédéral se veulent prometteuses. Les négociations constitutionnelles de 2005-2006 en Espagne en vue d'en arriver à un nouveau Statut d'autonomie pour la Catalogne indiquent aussi une certaine flexibilité dans le processus

---

158 Alain-G. Gagnon, "The Political Uses of Federalism" dans Michael Burgess et Alain-G. Gagnon, dir., *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, Toronto et Londres, University of Toronto Press et Harvester and Wheatsheaf, 1993, pp. 15-44; Graham Smith, "Mapping the Federal Condition: Ideology, Political Practice and Social Justice", dans Graham Smith, dir., *Federalism: the Multiethnic Challenge*, Londres, Longman, 1995, p. 16.

159 Will Kymlicka soulève un point connexe: "Je pense, en revanche, que la seule façon de promouvoir un sens de la solidarité et du but commun, dans un État multinational, passe par la prise en compte des identités nationales et non par leur subordination". Voir, Will Kymlicka, *La citoyenneté multiculturelle*, Paris et Montréal, La Découverte et Boréal, 2001, p. 267.

politique et un déblocage de la voie démocratique.<sup>160</sup> Cela constitue un signe d'encouragement en vue d'un rapprochement éventuel entre l'État espagnol et les Pays basques de même que des avenues utiles à explorer pour les États fédéraux peu enclins pour l'instant à répondre aux demandes autonomistes des minorités nationales.

Aujourd'hui, l'Espagne semble reprendre là où le Canada a échoué face au défi de la diversité profonde. Dans le cas canadien, l'esprit fédéral a été ébranlé ces dernières années et les conséquences de ces ratées ne sont pas encore claires. La Belgique fédérale en émergence pourrait être d'un précieux secours puisque, comme le rappelle le constitutionnaliste Francis Delpérée, "[l]a forme la plus élémentaire de loyauté fédérale, c'est, en effet, le respect de la constitution fédérale. C'est le respect de la règle de jeu".<sup>161</sup> Or, dans le cas canadien, la décision de rapatrier la Constitution en 1981-1982 a conduit à l'appauvrissement du lien de confiance chez les Québécois par rapport à l'ensemble politique canadien alors que le Canada a enfreint les règles du jeu et a imposé de nouvelles conditions de vie commune avec peu d'égard pour les revendications politiques légitimes du Québec.<sup>162</sup> Cela a donné lieu à des tensions majeures entre les protagonistes du libéralisme procédurier, favorable au groupe national majoritaire, et aux tenants du libéralisme communautaire qui souhaitent maintenir la stabilité des régimes politiques en misant au premier chef sur la reconnaissance communautaire. Aussi, ferons-nous le point dans le chapitre suivant sur ces deux écoles de pensée, personnifiées au Canada respectivement par Pierre Elliott Trudeau et par Charles Taylor.

---

160 Pour un traitement de cette notion d'indétermination du processus politique en Espagne, voir Ramon Maiz, "Nación de naciones y federalismo", dans *Claves de Razón Práctica*, no 157, décembre 2005, pp. 18-23.

161 Voir, Francis Delpérée, *Le fédéralisme sauvera-t-il la nation belge?* dans Jacques Rupnick, dir., *Le déchirement des nations*, Paris, Éditions du Seuil, 1995, p. 13.

162 Les travaux de Kenneth McRoberts sont sans ambiguïté concernant les événements qui se sont produits à l'époque et qui ont mené à l'isolement du Québec au sein de la famille politique canadienne. Voir *Un pays à refaire: l'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal, Les Éditions du Boréal, 1999. Aussi, James Tully, "Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales" dans *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, no. 2, 1999, pp. 13-36.



# **3.** LE PHÉNOMÈNE ÉMERGEANT DE LA MULTINATION



## Le phénomène émergent de la multination<sup>163</sup>

Les travaux de John Rawls sur le libéralisme ont probablement contribué à faire avancer le plus les débats chez les Américains en établissant une équation entre le respect des droits de la personne et l'approfondissement des démocraties libérales.<sup>164</sup> Rawls et plusieurs à sa suite dont Ronald Dworkin ont misé sur la protection des droits individuels, arguant qu'une démarche procédurale permettrait de protéger plus également les citoyens, tout en insistant aussi (cela est vrai pour le cas de Rawls en particulier) sur l'idée de la répartition de la richesse afin de venir en aide aux groupes défavorisés. L'apport des chercheurs américains est aussi important au chapitre de la reconnaissance des mouvements d'affirmation des communautés d'origine afro-américaine, des gais et des lesbiennes, des mouvements féministes ou des politiques d'égalité en matière d'emploi (Iris Marion Young; Amy Gutmann; Nira Yuval-Davis).<sup>165</sup> Ces luttes pour les droits civils aux États-Unis et ailleurs en Occident ont été structurantes et ne peuvent être passées sous silence puisqu'elles ont fait faire un pas qualitatif à la conception que nous avons des droits politiques et sociaux.

Plusieurs philosophes canadiens ont cherché à se démarquer de leurs collègues anglo-américains, pensons entre autres aux travaux de Charles Taylor qui donne la réplique à Ronald Dworkin<sup>166</sup> en se référant à la distinction établie entre les engagements procéduraux et les engagements substantifs au sein du libéralisme. Taylor souhaite démontrer qu'une société ne cesse pas d'être libérale du simple fait qu'elle adopterait une approche morale substantive, bien au contraire. Taylor défend l'idée qu' "Une société ayant de grands objectifs collectifs peut

---

163 Une première version de ce chapitre a été présentée dans le cadre du colloque international sur "Ces liens qui unissent. Gérer la diversité au Canada et dans l'Union Européenne" organisé à l'initiative du Réseau européen d'études canadiennes, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 17-19 novembre 2005. Les commentaires de Francisco Colom-Gonzalez, John Erik Fossum, Jane Jenson, Geneviève Nootens, Johanne Poirier et de Philip Van Parijs ont été fort appréciés.

164 Se référer à John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press, 1972 et à son livre le plus achevé, *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1993. Se reporter au chapitre 6 pour une discussion de l'héritage de Rawls.

165 Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990; Amy Gutmann, *Identity and Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2003; Nira Yuval-Davis, "Theorizing Gender and Nation" dans Nira Yuval-Davis, dir., *Gender and Nation*, Londres, Sage, 1997, pp. 1-25.

166 Pour Ronald Dworkin, une société est libérale en autant qu'elle n'adopte aucune approche substantive eu égard aux buts poursuivis dans la vie, seuls les droits procéduraux doivent être pris en considération.

être libérale, à cet égard, à condition de respecter la diversité, en particulier en ce qui a trait aux personnes qui ne partagent pas ses objectifs et à condition d’offrir une protection adéquate des droits fondamentaux”.<sup>167</sup> Les travaux de Taylor et de plusieurs penseurs entraînés dans son sillon vont donner naissance à une réflexion très riche aux chapitres de la diversité, de la reconnaissance et de la quête d’authenticité. Aujourd’hui, avec le recul nécessaire, on peut faire le constat qu’il ne s’agit rien de moins que de l’apparition d’une école de pensée qui exerce une influence grandissante dans les cercles universitaires et les milieux politiques alors que de nouveaux États émergent tant à l’Ouest qu’à l’Est.

Le présent chapitre est structuré autour de quatre pôles. Tout d’abord, il importe de revenir sur la vision des deux nations qui a longtemps caractérisé les rapports Québec-Canada pour mieux cerner l’importance de l’histoire dans la construction identitaire. Dans un deuxième temps, il faut revisiter la notion de diversité profonde telle qu’élaborée par Charles Taylor et approfondie par ses héritiers. Puis, nous verrons jusqu’à quel point le philosophe Taylor et l’homme politique Pierre Trudeau offrent des visions distinctes de la réalité canadienne. Le premier est parvenu à faire reconnaître les qualités réconciliatrices de son modèle sur la scène internationale alors que le second semble avoir gagné pour l’instant la bataille politique au Canada et dans certains États enclins à reconnaître uniquement les droits individuels. Enfin, dans la quatrième partie, il nous faut discuter de l’urgence de passer à une autre étape, celle de l’affirmation de la multination comme voie de rechange en relançant l’expérience canadienne sur des bases plus démocratiques et surtout plus respectueuses des fondements des communautés nationales en présence. Les succès obtenus ou non par le Québec au chapitre de ses revendications en tant que nation sont extrêmement importants pour les nations dites sans État (pensons à la Catalogne, aux Pays basques, à l’Écosse, à la Corse, etc.) puisqu’ils ouvrent la voie à la possibilité d’une reconnaissance véritable et à l’établissement d’institutions politiques pouvant répondre aux attentes de l’ensemble des communautés nationales vivant des expériences de domination au sein d’États-nations plurinationaux.

## 3.1. Dualisme et pluralisme

Le Québec et le Canada hors Québec (CHQ) se sont ignorés pendant une bonne partie des années écoulées entre 1867 et 1960. Les “deux peuples fondateurs”

---

167 Charles Taylor, “Le pluralisme et le dualisme” dans Alain-G. Gagnon, dir., *Québec: État et société*, tome 1, Montréal, Québec Amérique, 1994, pp. 61-84.

comme ils se percevaient respectivement à l'époque évoluaient sur leur propre territoire en s'inspirant à l'origine des principes sous-jacents à la démocratie consensuelle.<sup>168</sup> Quatre grands principes sont à la base de cette démocratie: une grande coalition rassemblant les divers éléments de la société; un veto mutuel ou une majorité concurrente efficiente; la proportionnalité dans l'allocation des ressources et dans la gouverne; et, un fort niveau d'autonomie afin que chaque partenaire puisse assumer la gestion de ses propres affaires.

L'âge d'or de la démocratie consensuelle au Canada correspond à la période s'étendant de 1848 à 1867 alors que les acteurs politiques cherchaient à faire du Haut-Canada et du Bas-Canada un seul pays. Une fois la Confédération canadienne établie en 1867, les grands principes propres à la démocratie consensuelle se sont graduellement effrités pour faire place à une démocratie majoritaire avec plus ou moins d'égard pour les attentes du Québec au sein de la fédération canadienne. Chacun des quatre principes identifiés ci-dessus a évolué de façon différente au cours des ans, influencé en cela par la conjoncture politico-économique.

Les principaux partis politiques actifs sur la scène fédérale ont joué un rôle majeur, déterminant parfois, au chapitre de la prise en compte des revendications régionales dans la construction canadienne.<sup>169</sup> Ces mêmes partis ont eu beaucoup moins de succès lorsque le temps fut venu de répondre aux revendications des nations minoritaires au sein de la fédération canadienne ce qui a conduit à de vives tensions et à plusieurs crises politiques au cours des années. Les principales lignes de friction ont été entre les Canadiens anglais et les Canadiens français puis, plus récemment, entre les Canadiens hors Québec et les Québécois. Pensons aux visions diamétralement opposées entre ces deux communautés nationales concernant l'affaire Louis Riel, la participation canadienne aux

---

168 Voir, Kenneth McRae, "Le concept de la société fragmentaire de Louis Hartz: son application à l'exemple canadien", *Revue canadienne de théorie politique et sociale*, vol. 3, no 3, 1979, pp. 69-82 et Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. New Haven, Yale University Press, 1977, p. 25 où l'auteur identifie les quatre grands principes "consociatifs" que nous qualifions ici de démocratie consensuelle. Voir, aussi, le chapitre 1, pour un développement complémentaire.

169 David E. Smith, "Party Government, Representation and National Integration in Canada" in Peter Aucoin, dir. *Party Government and Regional Representation in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1985, pp. 1-68. Pour une discussion plus détaillée, on peut consulter James Bickerton, Alain-G. Gagnon et Patrick Smith, *Partis politiques et comportement électoral au Canada. Filiations et affiliations*, Montréal, Boréal, 2002.

guerres de 1914-1918 et de 1939-1945 de même que, plus récemment, le rapatriement de la Constitution canadienne en 1982.<sup>170</sup>

Les années 1960 avaient été marquées par une volonté d'ouverture aux revendications des Québécois dans l'ensemble canadien. La plupart des leaders politiques fédéraux se sont montrés favorables à l'idée de la dualité canadienne comme solution aux tensions caractérisant les rapports Québec-Canada au cours des années 1960. La création de la Commission Laurendeau-Dunton par le Premier ministre canadien Lester B. Pearson en 1963, la plus grande sensibilité du Nouveau Parti démocratique sous le leadership de Tommy Douglas, la promotion des deux peuples fondateurs chez les Conservateurs de Robert Stanfield en 1968 confirment l'appui des leaders des principaux partis politiques à l'idée des deux nations. Les choses changèrent avec l'arrivée de Pierre Elliott Trudeau au pouvoir alors qu'il prenait le relais de Lester B. Pearson à la tête du Parti libéral du Canada en 1968. À partir de ce moment, le PLC tourna le dos aux demandes d'accommodement du Québec au sein de la fédération et s'empressa de rejeter les conclusions du rapport de la Commission Laurendeau-Dunton au chapitre de la dualité canadienne.<sup>171</sup>

Pierre Trudeau, bien qu'ouvert à la défense du bilinguisme au sein des institutions fédérales, s'est toujours montré fermement opposé à la reconnaissance de la dualité comme ferment de la vie politique au Canada.<sup>172</sup> En cela, il a livré une bataille de tous les instants à ceux qui se faisaient les défenseurs des droits provinciaux et à ceux qui souhaitaient voir reconnaître un statut particulier pour le Québec au sein de la fédération canadienne. Ce différend a été à la base des frictions entre le Québec et le Canada hors Québec au cours des quatre dernières décennies.

Dans le but avoué de s'opposer aux tenants de la dualité canadienne, le premier ministre Trudeau au pouvoir à Ottawa de 1968 à 1979 et de 1980 à 1984 s'est fait le défenseur des droits individuels, tout en misant sur le multiculturalisme pour atténuer au maximum toute demande de reconnaissance nationale exigée par le Québec. Aussi, les Québécois francophones étaient-ils dépeints comme repré-

---

170 John Meisel et Guy Rocher, dir., *As I recalled. Si je me souviens bien. Regards sur l'histoire*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1999.

171 Voir, Alain-G. Gagnon et Daniel Latouche, *Allaire, Bélanger, Campeau et les autres. Les Québécois s'interrogent sur leur avenir*, Montréal, Québec Amérique, 1991.

172 Pour une discussion approfondie des années Trudeau, on peut se reporter à James Bickerton, Stephen Brooks et Alain-G. Gagnon, *Six penseurs en quête de liberté, d'égalité et de communauté*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003, pp. 129-157 (chapitre 5: Le libéralisme universaliste de Pierre Trudeau).

sentant “un groupe ethnique” parmi d’autres. Pas question donc pour Ottawa et pour les provinces anglophones de reconnaître le Québec en tant que communauté d’appartenance ou de recevoir favorablement les revendications québécoises d’affirmation de ses propres compétences sur la scène internationale, tel que le proposait Paul Gérin-Lajoie alors qu’il était ministre de l’Éducation et vice-premier ministre du Québec.<sup>173</sup>

Par ailleurs, les avancées du multiculturalisme et la consolidation de la Charte canadienne des droits et libertés ces dernières années constituent un rejet du communautarisme libéral tel que proposé par Charles Taylor par exemple. Pour l’essentiel, la Charte<sup>174</sup> en tant que nouvelle icône canadienne reconnaît une diversité de premier degré. Cette diversité établit que le Canada est formé de plusieurs cultures adhérant à la fédération canadienne de façon identique. “Il existe, nous rappelle-t-il, de grandes différences en matière de culture, de perspective et d’histoire chez une population qui n’en partage pas moins la même idée sur ce que signifie l’allégeance au Canada. Leur patriotisme ou mode d’appartenance est uniforme, peu importe leurs autres différences”.<sup>175</sup>

Pendant que le Canada hors Québec (CHQ) déploie sa stratégie d’intégration pan-canadienne en faisant très peu de cas des revendications québécoises, le Québec, lui, poursuit la construction de son propre modèle d’interculturalisme comme élément clé de sa propre cohésion sociétale en réponse au multiculturalisme canadien ainsi qu’aux avancées rapides et soutenues de la démarche procédurale dont il a été fait état ci-dessus.

Réagissant à l’absence de volonté canadienne de reconnaître le Québec selon ses propres termes et inspiré par une intention sentie de faire des résidents du Québec des Québécois à part entière, le gouvernement du Québec, la société civile, les intellectuels<sup>176</sup> ont investi l’espace public pour débattre de la nature même de la nation québécoise et de son apport aux avancées des États démocratiques libéraux. Ces

---

173 Voir la discussion portant sur les relations internationales au chapitre 5.

174 Avigail Eisenberg a fait ressortir clairement que la Charte pouvait défendre à la fois les droits individuels et les droits collectifs lorsque les ayant droits s’en réclamant étaient répartis un peu partout sur le territoire. Voir: “The Politics of Individual and Group Difference in Canadian Jurisprudence”, *Revue canadienne de science politique*, vol. 27, no 3, 1994, pp. 3-21.

175 Charles Taylor, “Le pluralisme et le dualisme”, dans Alain-G. Gagnon, dir. *Québec: État et société*, tome 1, op. cit., p. 81.

176 Voir, entre autres, Michel Venne, dir. *Penser la nation québécoise*, Montréal, Québec Amérique, collection “Débats”, 2000.

débats ont incité plusieurs petites nations à se tourner vers le Québec pour trouver des réponses à leurs propres problèmes au sein d'États nationaux unitaires. Pensons à la Wallonie, à l'Écosse, à la Catalogne<sup>177</sup> pour ne relever que quelques cas.

Le Québec s'affirme donc de plus en plus comme une société pluraliste au chapitre des idéologies et comme une société plurielle au chapitre de sa composition culturelle, tout en n'ayant pas renoncé à l'idée de s'inscrire un jour dans le concert des États nations. Ce projet continue d'être alimenté par l'absence de la reconnaissance souhaitée par une large partie de la population québécoise ce qui encourage les chefs de file du mouvement souverainiste à poursuivre leur projet d'affirmation nationale.<sup>178</sup> Leurs revendications font écho à la réflexion de Taylor au sujet du modèle homogénéisant canadien qu'ils dénoncent comme étant périlleux pour l'avenir du Québec. Il faut donc, à la suite de Charles Taylor, se demander pourquoi les leaders politiques canadiens contribuent-ils autant à la cause sécessionniste en se tournant le dos aux principales revendications québécoises alors qu'ils devraient faire montre d'une plus grande empathie<sup>179</sup> comme le Royaume-Uni le fait pour les Écossais, la Belgique pour la Wallonie ou encore la France pour la Nouvelle-Calédonie.

*“Plutôt que d'accepter la rupture au nom d'un modèle uniforme, nous nous ferions une faveur tout en servant les intérêts des autres si nous explorons la solution de la diversité profonde. Pour ceux qui apprécient que l'on accorde aux gens la liberté d'être eux-mêmes, cette solution constituerait un gain pour la civilisation.*

*Nous ne serions pas seuls à nous lancer dans pareille exploration. Les observateurs de la scène européenne ont vu que la création de la Communauté européenne a laissé plus de liberté aux sociétés régionales – bretonnes,*

---

177 On peut consulter avec intérêt le numéro spécial de *Scottish Affairs*, *Stateless Nations in the 21st Century: Scotland, Catalonia and Quebec*, 2001 sous la direction de John MacInnes et David McCrone de même que le collectif sous la direction de Gemma Aubarell, Agustí Nicolau Coll et Adela Ross, *Immigració i qüestió nacional. Minories subestatsals i immigració a Europa*, Barcelona, Editorial Mediterrània, 2004.

178 Voir, Christian Rioux, *Voyage à l'intérieur des petites nations*, Montréal, Boréal, 2000 où l'auteur fait le point sur ce phénomène dans les cas de nombreuses communautés nationales dont la Catalogne, l'Écosse, la Slovaquie, les Pays basques, l'Irlande, la Wallonie, la Flandre, la Slovaquie et celle des Indiens Navajos.

179 Certains analystes objecteront en disant que le gouvernement conservateur de Stephen Harper, porté au pouvoir en janvier 2006 avec la promesse d'établir un “fédéralisme d'ouverture” donnant à chacun des États-membres de la fédération une plus grande marge de manoeuvre pourrait bien satisfaire le Québec. Or, les événements de la dernière année sont venus jeter une ombre sur ce projet initialement enthousiasmant pour une partie de l'électorat québécois qui a porté au pouvoir 10 députés sur une possibilité de 75 lors de ce rendez-vous électoral.

*basques, catalanes –, lesquelles étaient auparavant menacées d'écrasement sous le poids de l'État national".<sup>180</sup>*

Quoiqu'il en soit le Québec, en tant que sujet politique, projette d'ores et déjà une image positive et inspirante pour les petites nations en quête de reconnaissance. Mais, force est de reconnaître qu'après quarante ans de revendications, de commissions d'enquête de toutes sortes, le Québec est toujours forcé de jouer la carte indépendantiste faute de se faire entendre correctement auprès de ses interlocuteurs au sein de la fédération canadienne.

Il est utile de noter que c'est la Cour suprême du Canada, dans le renvoi concernant le droit du Québec de faire sécession qui réinscrit à l'agenda la légitimité du principe de la dualité comme fondement de la fédération canadienne. Advenant un vote favorable des Québécois à une question claire quant à leur avenir constitutionnel, la Cour suprême précise au paragraphe 93 du renvoi qu'il devra y avoir une négociation d'égal à égal, redonnant vie à la formule utilisée lors du référendum de 1980. La Cour exige: "la conciliation de divers droits et obligations par les représentants de deux majorités légitimes, à savoir une claire majorité de la population du Québec et une claire majorité de l'ensemble du Canada quelle qu'elle soit. On ne peut admettre que l'une ou l'autre de ces majorités l'emporte sur l'autre". En somme, l'Avis de la Cour suprême donne une légitimité évidente aux revendications québécoises et invite les acteurs politiques à faire preuve de sagesse et de mesure dans leurs actions.

Or, quelle a été la réaction du gouvernement du Canada à cette ouverture de la part de la Cour suprême du Canada concernant le droit du Québec de renégocier des arrangements constitutionnels avec l'État central canadien? Le gouvernement canadien s'est empressé de faire adopter la Loi C-20 au printemps 2000 pour reprendre l'initiative politique et en prenant soin de stipuler qu'il était le seul en mesure de déterminer si la question posée lors d'un prochain référendum est suffisamment claire et de déterminer après la tenue de la consultation populaire quelle sera le pourcentage requis en vue d'en arriver à une sécession. En réponse à cette intrusion dans le processus juridique, enclenché par le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec n'a pas voulu rester impassible et a voté en deuxième lecture le 30 mai 2000 son propre projet de loi portant sur *L'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* et dans lequel il est stipulé à l'article 13: "Aucun autre parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté

---

180 Charles Taylor, "Le pluralisme et le dualisme", *o.c.p. cit.*, p. 82.

et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir”.

Ce faisant le gouvernement du Québec recevait en quelque sorte favorablement le renvoi de la Cour suprême du Canada rendu en août 1998 faisant état de quatre grands principes constitutionnels qui sont à la base du pacte fédéral canadien. Il s'agit en l'occurrence du fédéralisme, de la démocratie, du principe combiné de la règle de droit et du constitutionnalisme et, enfin, du respect des droits des minorités. C'est d'ailleurs autour de ces quatre principes que la plupart des philosophes, des politologues et des juristes ont fait porter leur attention pour une sortie honorable et pleinement démocratique de la crise constitutionnelle canadienne.<sup>181</sup>

## 3.2. De la diversité profonde à la multination

Le contexte canadien est riche en enseignement concernant la diversité prise au premier degré, celle des multiples origines des Canadiens, mais beaucoup moins concernant celle de la diversité de deuxième degré, celle des trajectoires culturelles fondatrices. La diversité de deuxième degré a été peu prise en compte par les leaders politiques à Ottawa dans l'élaboration des politiques gouvernementales de même que dans l'identification des repères culturels, sociaux et politiques ou lors des réformes constitutionnelles. Un peu à l'image d'une république qui se veut "une et indivisible", le gouvernement du Canada cherche à imposer ses conditions aux États-membres de la fédération, faisant en cela comme s'il était le seul acteur pertinent et qu'il pouvait imposer son hégémonie sans coup férir. Cette attitude a mené tous les partis politiques au Québec à se mobiliser frémement et à proposer des changements politiques en profondeur au fonctionnement de la fédération canadienne en vue de trouver des pistes de solution sur les plans constitutionnel, économique et politique.

La multination ouvre de nouvelles voies au débat démocratique en légitimant les revendications émanant des communautés nationales présentes au sein d'un État national donné, tout en enrichissant le vivre ensemble et en démocratisant les usages politiques. Ceux qui se sont faits les principaux protagonistes de la

---

181 Voir, entre autres, James Tully, "The Unattained Yet Attainable Democracy. Canada and Quebec Face the New Century, *Les Grandes Conférences Desjardins*, Programme d'études sur le Québec, Université McGill, le 23 mars 2000.

multination ont proposé une critique forte de l'État national unitaire. Pensons aux travaux de Stéphane Pierré-Caps qui fait le constat que l'État national est

*“gouverné par le principe majoritaire, où les relations entre l'État et la nation s'ordonnent en fonction de la conception 'atomiste-centraliste', d'après laquelle les individus sont isolément démunis face à l'État centralisé et son bras séculier, l'administration. Mais il y a plus: l'État national se confond tout entier avec un territoire borné par des frontières, où règne la loi du plus fort, celle de la majorité de la population, du groupe national dominant. C'est pourquoi l'égalité et la liberté politiques, pourtant revendiquées par la démocratie majoritaire classique, ne pourront être atteintes que dans le cadre d'une fédération multinationale”.*<sup>182</sup>

Un tel état de domination conduit souvent à des situations de graves injustices et d'inconfort et plus spécifiquement encore chez les nations minoritaires, à des situations auxquelles il faudrait trouver des solutions justes afin d'amoindrir les risques de conflits ethno-culturels et même de rupture. Cette quête de justice en vue de l'atteinte d'une stabilité politique constitue un des objectifs centraux poursuivis entre autres par les membres du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales (GRSP) depuis 1995.<sup>183</sup>

Les analystes s'entendent généralement pour distinguer la présence de deux grandes traditions fédérales au Canada, celles du fédéralisme territorial et celle du fédéralisme multinational.<sup>184</sup> La première tradition, celle du fédéralisme territorial mais qu'il semble plus juste de décrire comme un fédéralisme “mononational” est bien implanté au Canada hors Québec et consiste à appliquer les politiques gouvernementales de façon uniforme sur l'ensemble du territoire, laissant supposer que le pays a été construit sur la base d'une seule nation politique. Cette vision présuppose que les États-membres sont interchangeable, et ce, sans égard pour les obligations assumées par chacun d'eux au cours de l'histoire et des ententes ayant mené aux arrangements constitutionnels initiaux.

---

182 Stéphane Pierré-Caps, *La multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1995, pp. 265-266. Les soulèvements de l'automne 2005 dans les banlieues françaises confirment que le fait de s'arroger le pouvoir sans partage ne peut durer qu'un certain temps.

183 Pour connaître les travaux des membres du GRSP, on peut consulter le site suivant: <http://www.creqc.uqam.ca/grsp/grsp.html>

184 Philip Resnick, “Toward a Multinational Federalism: Asymmetrical and Confederal Alternatives” dans Leslie Seidle, dir. *À la recherche d'un nouveau contrat politique: options asymétriques et options confédérales*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1994, p. 71.

La plus grande percée de cette tradition a été faite au moment du rapatriement de la Constitution en 1982 alors que les provinces canadiennes et le gouvernement central n'avaient au Québec son droit de veto sur les changements constitutionnels, droit que la jurisprudence avait maintenu jusqu'à ce temps. Les gains faits par cette tradition contribuent à éloigner les Québécois et, peut-on ajouter, les Premières nations, des institutions canadiennes en les privant de sources d'authenticité véritable au niveau de leur premier foyer d'identification nationale. Les principales critiques formulées à l'endroit du fédéralisme territorial sont qu'il est en porte à faux par rapport aux projets portés par les défenseurs du principe fédéral<sup>185</sup> de même que par les protagonistes du fédéralisme par traités.<sup>186</sup>

Le Québec fait cavalier seul au sein des États-membres dans son opposition au fédéralisme territorial canadien. Les partis représentés à l'Assemblée nationale du Québec proposent habituellement une vision binationale du pays. Cette lecture binationale a reçu des appuis importants au cours des quarante dernières années. La Commission Laurendeau-Dunton (1963-1968) lui a donné certaines assises sur la scène fédérale. Au Québec, la Commission Tremblay (1953-1956), les référendums de 1980 et de 1995, la Commission Bélanger-Campeau sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (1990-1991) se sont tous inscrits dans le même sens en exigeant le respect de la diversité profonde, l'égalité entre les deux peuples fondateurs et le rôle prédominant du Québec dans le maintien d'une culture de langue française au pays.<sup>187</sup> Cette conception contribue par ailleurs à soulever l'ire au Canada anglais qui y voit le danger d'avoir des citoyens inégaux en procurant aux Québécois des privilèges qui ne seraient pas accessibles aux autres Canadiens. Cette préoccupation est clairement ressortie lors des débats entourant les projets de Meech et de Charlottetown.<sup>188</sup>

---

185 Sur le principe fédéral, voir André Burelle, *Le droit à la différence à l'heure de la globalisation: le cas du Québec et du Canada*, Montréal, Fides, 1996. Aussi, Alain Noël, "Le principe fédéral, la solidarité et le partenariat" dans Guy Laforest et Roger Gibbins, dir. *Sortir de l'impasse: les voies de la réconciliation*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1998, pp. 263-295.

186 Sur le fédéralisme par traités, se référer à l'article suivant: Graham White, "Treaty Federalism in Northern Canada: Aboriginal-Government Land Claims Boards", dans *Publius*, vol. 32, no 3, été 2002, pp. 89-114; Martin Papillon, "Vers un fédéralisme postcolonial? La difficile redéfinition des rapports entre l'État canadien et les peuples autochtones" dans Alain-G. Gagnon, dir. *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, pp. 461-485.

187 On peut se reporter à Alain-G. Gagnon et Daniel Latouche, *Allaire, Bélanger, Campeau et les Autres. Les Québécois s'interrogent sur leur avenir*, Montréal, Québec Amérique, 1991, pp. 23-90 pour un plus long développement.

188 Alain-G. Gagnon, "Le dossier constitutionnel Québec-Canada" dans Alain-G. Gagnon, dir., *Québec: État et Société*, tome 2, Montréal, Québec Amérique, 2003, pp. 151-174.

Les traditions distinctes du fédéralisme ayant cours au Canada ont une incidence sur la façon de concevoir et d'interpréter les débats politiques et les rapports intercommunautaires. Or, plutôt que de chercher des façons de créer un rapprochement entre ces deux traditions ou d'élaborer un nouveau *modus operandi*, les tenants de ces deux écoles ont plutôt tendance à opposer une fin de non recevoir à leur projet respectif. Ce constat m'incite à affirmer que dans le cas canadien, il y a inadéquation entre la présence de plusieurs nations d'une part et, d'autre part, le modèle uniformisant caractérisant l'élaboration et l'implantation des politiques publiques par Ottawa et auxquelles les États-membres de la fédération, à l'exception du Québec, se rallient assez facilement.

Les Québécois, opposés comme ils le sont en général au fédéralisme territorial, doivent reprendre l'initiative en proposant un fédéralisme multinational capable de prendre aussi en compte les revendications des Premières nations.<sup>189</sup> Puisque, quoiqu'il arrive dans le dossier constitutionnel, le Québec doit déjà composer avec onze nations.

Dans le traitement qu'il fait des minorités nationales en Europe, Stéphane Pierré-Caps nous invite à distinguer entre l'unité politique de l'État et l'unité nationale.<sup>190</sup> Cette distinction est fort importante. L'unité politique demeure pertinente, essentielle même, en ce qu'elle permet aux diverses communautés nationales de partager un avenir commun là où l'unité nationale cherchait à faire taire les oppositions ou à leur rendre la vie difficile.<sup>191</sup> Peut-être à cause de l'existence de deux traditions bien distinctes du fédéralisme au Canada, les concepts que j'emploie sont un peu différents de ceux de Pierré-Caps en ce qu'ils cherchent à rendre compte d'une citoyenneté fédérale différenciée plutôt que d'une citoyenneté uniforme.

Les Québécois, par exemple, sont plus empreints à discuter d'autonomie gouvernementale et de non subordination des pouvoirs alors que les Canadiens hors Québec parlent de mettre en commun les ressources politiques et proposent des modèles uniformes de gouverne. Ces concepts, s'appuyant sur deux traditions spécifiques, on l'a vu, sont valables et respectables autant l'une que l'autre, bien

---

189 Voir, Michel Seymour, *La nation en question*, Montréal, L'Hexagone, 1999 pour une riche discussion prospective des rapports intercommunautaires au Québec, voir tout spécialement les chapitres 11 à 13.

190 Stéphane Pierré-Caps, *La multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, op. cit.

191 Cette idée est reprise dans le cas de l'Espagne par Ramon Maiz dans "Nación de naciones y federalismo", *Claves de Razón Práctica*, no 157, novembre 2005.

que leurs applications posent la question de la légitimité des acteurs politiques et conduisent à de fréquents bras de fer entre la minorité nationale québécoise et la majorité canadienne-anglaise.

### 3.3. Trudeau contre Taylor

Avec l'avènement de la modernité, les concepts de nation et de nationalisme n'ont pas perdu leur pertinence, au contraire. En outre, les notions de multination et de multinationalisme<sup>192</sup> semblent vouloir prendre le relais pour répondre aux revendications nationalitaires toutefois l'opposition, l'hostilité même, est palpable autant dans l'arène politique que dans les milieux universitaires.<sup>193</sup>

Ainsi que le rappelle Philip Resnick, "Tant que nous présumerons qu'il y a une nation canadienne unique, créée en 1867 et dont les Québécois et les Autochtones font partie intégrante, il y aura relativement peu de place à la discussion".<sup>194</sup> C'est dans le but de contrer cette mouvance que plusieurs penseurs canadiens et québécois ont cherché à repenser institutionnellement le Canada sous la forme d'une fédération multinationale en vue, justement, d'atténuer la légitimité défaillante de l'État canadien auprès des Premières nations et des Québécois et de permettre à ces nations de s'autogouverner.<sup>195</sup>

Dans ce débat central à la vie politique canadienne, Trudeau et Taylor ont avancé des visions distinctes et opposées.<sup>196</sup> Pierre Trudeau est assurément celui des

---

192 Se référer ici à Michael Keating, *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 19-20 où Keating propose de distinguer le multinationalisme (i.e. plusieurs communautés nationales cohabitant au sein d'un même État-nation) et le plurinationalisme (plusieurs identités nationales pouvant être portées par divers citoyens).

193 Voir, Hudson Meadwell, "Is a "True" Multinational Federation a Cure for Our Ills?" dans Patrick James, Donald E. Abelson, M. Lusztig, dir., *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, 2003, pp. 219-238; Jack Jedwab, "The Myth of Canada as a Multinational Federation" dans *Canadian Diversity*, vol. 3, no 2, printemps 2004.

194 Philip Resnick, *Thinking English Canada*, Toronto, Stoddard, 1994, p. 7. Notre traduction.

195 Alain-G. Gagnon et Guy Laforest, "The Future of Federalism: Lessons from Quebec and Canada" dans *International Journal*, vol. 48, 1993, pp. 470-491; Kenneth McRoberts, *Un pays à refaire: l'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal, Boréal, 1999; James Tully, "Introduction", dans Alain-G. Gagnon et James Tully, *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 1-33.

196 Voir le chapitre 6 "Le libéralisme communautaire de Charles Taylor" et le chapitre 7 "Le libéralisme universaliste de Pierre Trudeau" dans James Bickerton, Stephen Brooks et Alain-G. Gagnon,

deux qui a le plus marqué la vie politique au Canada en ce qu'il a été une inspiration pour toute une génération de jeunes canadiens mais il a par ailleurs conduit de nombreux Québécois, une forte proportion des membres des Premières nations ainsi que les défenseurs des droits provinciaux à prendre ombrage de ses initiatives. Charles Taylor, pour sa part, est assurément le philosophe qui s'est le plus fait connaître au Canada et à l'étranger en proposant le libéralisme communautaire comme voie de solution au déni de reconnaissance pour les nations minoritaires au sein des États nationaux existants.

Chez Trudeau, la notion de la dignité relève moins des rapports entre l'homme et les groupes que du dialogue avec lui-même. L'horizon moral chez Trudeau est individualisant, ce qui fait que sa compréhension de la liberté et de la dignité humaine n'est pas influencée par les valeurs et les projets collectifs. De façon plus précise, "Trudeau rejette l'idée collectiviste (il utiliserait le terme 'réactionnaire') selon laquelle les valeurs, les traditions et les langues méritent qu'on les respecte et qu'on les protège pour des raisons de droit et de justice. Un excès de protectionnisme culturel, soutient-il, dégénère inévitablement en intolérance et, au bout du compte, en une négation absolue de la liberté individuelle au nom de la dignité du groupe".<sup>197</sup> Trudeau était connu pour ses positions tranchées et il était peu enclin au rapprochement interculturel. Il tirait sa légitimité des luttes électorales et s'il parvenait à obtenir un mandat fort, peu importe l'appui reçu auprès des principales communautés politiques, il procédait sans trop se préoccuper des répercussions sociales et politiques occasionnées par l'implantation de ses politiques gouvernementales.

L'attitude intransigeante de Trudeau a conduit à de vives tensions au moment du dépôt du Livre blanc sur les Autochtones en juin 1969 (le Livre blanc fût subséquentement retiré devant la clameur de protestations) et lors du rapatriement unilatéral de la Constitution de la Grande-Bretagne sans le consentement de l'Assemblée nationale du Québec en 1982. Dans les deux cas, les leaders politiques qui ont éventuellement pris la relève ont été forcés de mettre de l'avant des projets d'accommodement en vue de mieux répondre aux revendications de ces deux communautés nationales.

---

*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, 2003, pp. 99-128 et 129-157.

197 James Bickerton, Stephen Brooks et Alain-G. Gagnon, *Six penseurs en quête de liberté, d'égalité et de communauté*, op. cit., p. 139. Par ailleurs, Trudeau était un grand défenseur de l'identité canadienne par rapport aux États-Unis. Ironiquement, alors qu'il pourfendait le nationalisme québécois il se faisait le héraut du nationalisme canadien.

Pensons ici aux initiatives de Brian Mulroney, premier ministre du Canada de 1983 à 1993, qui a lancé deux grandes initiatives en matière constitutionnelle, nommément le projet du lac Meech en 1987-1990 et celui de Charlottetown en 1992. Ces deux initiatives se sont soldées par des échecs et ont incité le gouvernement du Québec à tenir un deuxième référendum en quinze ans sur son avenir au sein de la fédération canadienne. Quant aux Premières nations, il y a bien eu certains progrès sur le plan institutionnel, pensons en 1999 à la création du territoire du Nunavut et à la cause Delgamuukw.<sup>198</sup> Mais, il ne demeure pas moins que, près de dix après le dépôt du rapport de la Commission Erasmus-Dussault (1993-1996), les principales recommandations sont loin d'avoir été mises en oeuvre.<sup>199</sup>

Par opposition à Trudeau, Taylor avance que la notion de la dignité humaine est indissociable de celle de l'identité communautaire. En outre, chez Taylor l'appartenance à une nation constitue l'expression d'une quête d'authenticité véritable, émancipatrice même et représente l'expression d'un sentiment communautaire permettant de riposter à l'atomisme rampant qui caractérise l'époque contemporaine et qui la menace même d'implosion.<sup>200</sup> Tout au long de sa carrière universitaire, Taylor a cherché à proposer de nouvelles formules d'accommodement pour les communautés en quête d'affirmation, de liberté et de dignité. En avance sur son temps, Taylor a su identifier les problèmes inhérents au fonctionnement des États nationaux caractérisés par des nationalismes majoritaires et a imaginé des voies de réconciliation porteuses d'humanité et de justice. L'époque actuelle confirme la véracité de son analyse et l'urgence de faire preuve de plus d'ouverture à l'endroit des nations minoritaires dans le cadre des États nationaux si l'on veut éviter les déchirements entre les peuples que cela fut le cas en Tchécoslovaquie, en Géorgie, au Liban, à Chypre ou en Irak.<sup>201</sup>

Trudeau a contribué à transformer l'"être canadien" de façon significative, durable peut-être. Il a en quelque sorte, et de façon paradoxale, contribué à alimenter le nationalisme canadien en s'opposant aux revendications formulées par les nationalistes québécois et par les autochtones. Il a présenté son projet aux Canadiens comme un jeu à somme nulle où les gens devaient obligatoirement faire un

---

198 Delgamuukw c. Colombie-Britannique (1997) 3 R.C.S. 1010.

199 À la lumière des événements navrants qui viennent de se passer à Kashechewan où il a fallu évacuer 1200 de 1700 résidents de la réserve à la fin octobre 2005 parce que l'eau était contaminée, on doit se demander quand les Autochtones auront le droit de vivre en toute dignité sur leurs propres terres.

200 On peut se référer ici à l'influent texte de Charles Taylor, "Atomism" dans *Philosophy and the Human Sciences: Philosophical Papers*, vol. 2, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pp. 187-210.

201 On lira avec intérêt le collectif de Jacques Rupnik, *Le déchirement des nations*, Paris, Seuil, 1995.

choix identitaire et établir une hiérarchie dans leurs appartenances. Bien qu'il ait dénoncé les nationalismes, Trudeau était lui-même un redoutable nationaliste. Dans *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, on peut lire: "Un des moyens de contrebalancer l'attrait du séparatisme, c'est d'employer un temps, une énergie et des sommes énormes au service du nationalisme fédéral. (...) Il faut affecter une part des ressources à des choses comme le drapeau national, l'hymne national, l'éducation, les conseils des arts, les sociétés de diffusion radio-phonique et de télévision, les offices du film".<sup>202</sup>

Tant les idées de Trudeau que celles de Taylor se sont imposées dans les sociétés libérales et ont incité les décideurs, les intellectuels, les citoyens à prendre position en s'alignant derrière elles. Bien que très influents auprès des philosophes et des penseurs de la diversité, Taylor et les adeptes de la philosophie communautariste ne sont pas parvenus à endiguer les avancées du libéralisme procédurier et du fédéralisme territorial. L'enchâssement de la Charte canadienne des droits et libertés en 1982 constitue le geste le plus probant à ce sujet.<sup>203</sup>

La Charte, bien qu'un gain politique sous plusieurs aspects, n'est pas sans poser de problèmes pour l'affirmation de la diversité sociétale et le respect du pluralisme juridique. La Charte, selon les termes du politologue Alan C. Cairns, "produit un canadianisme normatif acharné, imperméable aux limites provinciales (...) un canadianisme construit sur la base d'une Charte dont les droits qui en dérivent sont homogénéisants".<sup>204</sup> Aussi, l'enchâssement de la Charte dans la Constitution canadienne s'inscrit-il dans un projet de construction nationalitaire d'une grande ampleur. Il s'agit en quelque sorte de l'incarnation d'une politique nationale en vue d'établir une seule identité juridico-politique pour le Canada.<sup>205</sup>

Le philosophe James Tully rappelle que "Comme le Québec, les Premières nations et les provinces ont cherché à le signaler depuis 1982, la charte omet de reconnaître et de respecter [l]es anciennes et complexes traditions fédérales. (...) Pour ces

---

202 Pierre Elliott Trudeau, *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, Éditions HMH, 1967, pp. 204-205.

203 Voir Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Sillery, Septentrion, 1992.

204 Alain C. Cairns, "Constitutional Change and the Three Equalities" dans Ronald Watts et Douglas M. Brown, dir. *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 80. Notre traduction. Pour un plus long développement quant aux conséquences de la Charte sur l'appauvrissement du fédéralisme au Canada, se reporter au chapitre 5.

205 Voir, le texte fort éclairant de James Tully, "Le fédéralisme à voies multiples et la Charte", dans Alain-G. Gagnon, dir., *Québec: État et société*, tome 1, Montréal, Québec Amérique, 1994, p. 128.

derniers, la Charte apparaît en quelque sorte comme une voix au-dessus de tous les autres passagers. C'est comme si elle cherchait à faire de son vocabulaire le canon de toutes les conversations, au lieu de se concevoir elle-même comme une voix nouvelle dans une fédération qui en compte déjà un grand nombre, chacune avec sa propre forme d'expression".<sup>206</sup> Tully, spécialiste du constitutionnalisme britannique, déplore que les Québécois n'aient pas à ce jour consenti à l'enchaînement de la Charte canadienne violant "ainsi le plus vieux principe du fédéralisme et l'un des plus vieux principes du droit occidental, celui sur lequel repose la justice de nos institutions politiques: *Quod omnes tangit ab omnibus tractari et approbari debet* – ce qui affecte tous doit être approuvé par tous".<sup>207</sup>

Le bras de fer entre les idées politiques d'inspiration trudeauiste et les principes philosophiques tayloriens n'est pas sans avoir de conséquences sur la cohabitation des groupes nationaux au sein des États existants. Au Canada, plusieurs ont le sentiment que c'est Pierre Trudeau qui a eu gain de cause. Par ailleurs, sur la scène internationale, les États nationaux aux prises souvent avec des crises politiques et constitutionnelles majeures n'hésitent pas à faire appel aux principes communautaristes pour trouver des solutions aux problèmes de représentation et de répartition juste du pouvoir. Nous verrons dans la prochaine section comment cela a contribué à faire naître une école de pensée fondée sur la diversité mais dont les objectifs ne sont pas toujours convergents.

## 3.4. La naissance pénible d'une nouvelle école canadienne de la diversité

Le Canada projette habituellement une image idyllique sur la scène internationale et les personnalités politiques à Ottawa disent vouloir exporter le modèle aux quatre coins du monde. Cette image de réussite que l'on ne discute plus mais que l'on tient pour acquise présente le Canada sous la forme d'un modèle accompli, sans faille et, pour reprendre l'expression de John Holmes, d'une "nation immaculée".<sup>208</sup> Ce portrait du Canada comme d'un "pays parfait" est constamment servi à l'étranger mais ne contribue pas à faire avancer la compréhension des enjeux en présence.

---

206 James Tully, "Le fédéralisme à voies multiples et la Charte", dans Alain-G. Gagnon, dir., *Québec: État et société*, tome 1, *op. cit.*, p. 127.

207 James Tully, "Le fédéralisme à voies multiples et la Charte", *op. cit.*, p. 130.

208 Cette expression de John Holmes, alors qu'il était directeur général de l'Institut canadien des affaires internationales, est tirée de Peter Russell, "Conclusion" dans *Nationalism in Canada*, Toronto, McGraw-Hill, 1966, p. 369.

Mais de quel pays s'agit-il au juste? De celui de Trudeau ou de celui de Taylor? Le monde, me semble-t-il, est plus en besoin de reconnaissance que d'affirmation individuelle. Les conflits au Kurdistan, aux Pays basques, au Kosovo, en Côte-d'Ivoire, en Afrique du Sud, au Sri Lanka, à Taiwan, au Tibet ou, plus près de nous, dans les banlieues françaises exigent au premier chef la reconnaissance de la diversité profonde plutôt que l'atomisation des populations.

Toute une littérature portant sur l'accommodement des rapports intercommunautaires a été produite au Canada et a été diffusée dans plusieurs langues partout à travers le monde. Pensons au premier chef aux travaux de Taylor mais aussi à ceux de Will Kymlicka, James Tully, Margaret Moore, John McGarry, Kenneth McRoberts, Michel Seymour ou à ceux des membres du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales.<sup>209</sup> Au coeur de ces travaux, on retrouve les principes de justice, d'égalité, de réciprocité, de continuité historique et de diversité profonde.<sup>210</sup> C'est, selon moi, le respect de ces principes qui donnera aux régimes politiques leur stabilité politique et la cohésion sociale souhaitée aux États-nations qui hébergent plusieurs minorités nationales.

Plus récemment des auteurs partageant auparavant les idées universalistes de Pierre Trudeau s'en sont distancés pour se joindre aux communautaristes. L'un d'entre eux, Michael Ignatieff, dans *La révolution des droits*, suggère que nous évitions le "souque à la corde des menaces et des concessions" propre au "majoritarisme" pour emprunter la voie de "la réciprocité, c'est-à-dire, de la reconnaissance mutuelle où chacun reconnaît la spécificité d'autrui".<sup>211</sup>

Les auteurs logeant à l'école canadienne de la diversité n'avancent pas sans opposition. Nombreuses ont été les réactions défavorables à leurs analyses. Pensons, par exemple, aux travaux de Tom Flanagan portant sur la question autochtone dont *First Nations? Second Thoughts*<sup>212</sup> ouvrage qui ne voit pas l'utilité qu'il

---

209 Voir le site du GRSP: <http://www.creqc.uqam.ca/grsp/grsp.html>

210 Voir, entre autres, Alain-G. Gagnon et James Tully, dir. *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001 et Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau et François Rocher, dir. *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2003.

211 Michael Ignatieff, *La révolution des droits*, Montréal, Boréal, 2001, p. 111.

212 Tom Flanagan, *First Nations? Second Thoughts*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2000. Flanagan fait d'ailleurs partie des intellectuels qui ont influencé le parcours politique du Premier ministre canadien, Stephen Harper. Cela peut expliquer en partie la volte-face du gouvernement central qui se refuse aujourd'hui à respecter l'entente de Kelowna convenue

y aurait à prendre en considération les revendications autochtones dans la construction canadienne. Flanagan propose plutôt de mettre sur pied des politiques conduisant à l'assimilation et à l'homogénéisation des cultures en faveur de la culture dominante. En se solidarissant avec le nationalisme majoritaire canadien, sa position conduit à une position irréconciliable entre les autochtones et les allochtones. D'autres auteurs, dont Alan Cairns,<sup>213</sup> prennent leurs distances de la position défendue par Tom Flanagan en proposant des politiques gouvernementales plus conciliantes et sensibles à la différence mais ils se révèlent incapables de poursuivre à fond leur raisonnement en proposant une formule multinationale pour le Canada. Ce qui importe le plus chez Cairns par ailleurs c'est l'obligation de se projeter dans le tout (canadien) et de donner sa première allégeance aux institutions centrales. Aussi, cela pose toujours le problème de la reconnaissance des communautés nationales au sein de l'État national (bien que souvent faussée par les acteurs politiques en place) mais constitue, à ne pas se tromper, une avancée significative par rapport à la position de Flanagan.

Les liens qui unissent les Canadiens hors Québec, les Autochtones et les Québécois doivent pouvoir se déployer au sein d'une nouvelle matrice, une matrice qui prendrait en compte la reconnaissance mutuelle, la réciprocité, la continuité des traditions légales, la poursuite des conversations multiples et le consentement librement consenti des parties d'en venir à des ententes réactualisées. Ainsi que nous le rappelle Tully, "Avec leurs traditions et conventions consacrées, ce sont précisément ces relations qui, sur le plan historique, ont constitué l'étrange multiplicité canadienne et préservé la diversité politique, légale et culturelle des membres de la fédération [canadienne]"<sup>214</sup>

Une mise en garde en terminant ce chapitre. La tentation est grande de nos jours chez les défenseurs des droits procéduriers (lesquels formulent souvent leurs prétentions sous la forme du principe de l'égalité) d'envelopper leurs discours dans celui de la multination, ce qui contribue à masquer la nature des vrais enjeux. Notons au passage deux ouvrages publiés en 2005: *In defence of Multinational Citizenship*<sup>215</sup> et *Multicultural Nationalism. Civilizing Difference, Consti-*

---

quelques mois avant la tenue de l'élection fédérale de 2006 entre le gouvernement libéral de Paul Martin et les Premières nations.

213 Alan C. Cairns, *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2000.

214 James Tully, "Le fédéralisme à voies multiples et la Charte", p. 127.

215 Siobhan Harty et Michael Murphy, *In Defence of Multinational Citizenship*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2005.

*tuting Community*.<sup>216</sup> Le premier ouvrage est une défense de l'État national sous le couvert de la reconnaissance de la diversité profonde et de la surdétermination du nationalisme majoritaire. Le deuxième ouvrage est une cartographie des débats politiques au Canada hors Québec avec un faible intérêt pour les débats au sein de la nation québécoise et des nations autochtones.

Dans *Multicultural Nationalism*, l'auteur célèbre la présence d'une école de pensée canadienne fondée sur l'égalité et d'une autre inspirée par le droit à la différence. La conversation souhaitée se limite essentiellement à une discussion entre Canadiens anglophones et prend peu en compte celle des autres communautés nationales qui font du Canada une fédération multinationale. En bref, le projet de ces deux ouvrages est simple, simpliste même, *unity for the sake of unity – l'unité pour l'amour de l'unité* – pourrait-on conclure.

Tout comme les penseurs américains qui avaient cherché à prendre leurs distances des penseurs anglais, plusieurs des penseurs "canadiens" ont plutôt souhaité élaborer une synthèse entre ces deux grandes trajectoires. D'une part, ils ont retenu des auteurs anglais leur volonté de penser l'unité en se fondant sur la diversité profonde. D'autre part, les penseurs canadiens ont souhaité retenir des penseurs américains le principe de la différenciation identitaire en vue de l'émancipation des citoyens. Ces avancées ne se font pas sans de nombreuses oppositions comme on a pu le constater dans le corps de ce texte surtout lorsque vient le temps de reconnaître la présence des nations fondatrices au sein des États nationaux existants.

Le mythe canadien d'un État national qui a réussi à reconnaître la diversité de premier degré est fort mais les résistances fréquentes exprimées par les nations autochtones et la menace des souverainistes de tenir un troisième référendum pour obtenir une pleine reconnaissance sont des révélateurs de graves tensions au sein de la fédération canadienne.

On peut difficilement concevoir un dénouement honorable à la question canadienne sans que le fédéralisme par traités proposé par les Premières nations et sans que le fédéralisme multinational avancé par les penseurs de la diversité profonde au Canada et au Québec ne reviennent au centre des débats. On doit se

---

216 Gerald Kernerman, *Multicultural Nationalism. Civilizing Difference, Constituting Community*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2005.

demander, en concluant, si les projets uniformisants et les ambitions homogénéisantes n'ont pas fait leur temps? Les modèles belge, britannique et suisse méritent d'être mieux connus afin que les liens qui unissent les Canadiens ne viennent pas priver de leur liberté<sup>217</sup> les communautés nationales et fondatrices.

---

217 James Tully, dans un texte d'une grande clairvoyance, en vient à la conclusion que le Québec n'est pas libre dans la fédération canadienne, voir: "Liberté et dévoilement dans les sociétés plurinationales" dans *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, no 2, 1999, pp. 13-36.

# 4.

## LE FÉDÉRALISME DE CONCERTATION ET L'EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE AU CANADA



## Le fédéralisme de concertation et l'exercice de la démocratie au Canada<sup>218</sup>

Ce qui fait fréquemment défaut chez les acteurs politiques ce n'est pas tant leur volonté de représenter les divers *demoi* mais plutôt leur engagement à respecter les principes de base sous-tendant le fédéralisme même. Il importe aujourd'hui d'avancer une théorie démocratique du fédéralisme. Les chercheurs catalans et québécois sont peut-être ceux qui ont le plus fait ces dernières années pour élaborer une telle théorie. Pensons aux travaux d'Enric Fossas, Montserrat Guibernau et de Ferran Requejo portant sur l'Espagne plurinationale ainsi qu'aux travaux des membres de l'équipe du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales<sup>219</sup> eu égard au Canada en tant que multination dont il a été fait état dans les précédents chapitres.

Deux voies de solution seront prises en compte dans les chapitres venant clore ce livre. Dans le présent chapitre, nous explorons les valeurs intrinsèques du fédéralisme de concertation en tant qu'expression d'une approche, que l'on pourrait qualifier de minimaliste, pour la gestion des conflits au sein des États contemporains libéraux traversés par les diversités nationales profondes et pouvant ouvrir la voie à l'implantation d'une formule multinationale de premier degré. Puis, dans le chapitre suivant, nous examinerons plus avant la multination comme avenue privilégiée pouvant permettre le rapprochement des communautés nationales en misant à fond sur une représentation de deuxième degré au sein des institutions étatiques. Cette deuxième voie que l'on souhaite qualifier de maximaliste nous apparaît comme étant la plus porteuse pour l'avenir des nations historiques en Espagne, des Premières nations et de la nation québécoise en contexte cana-

---

218 Une première version de ce texte a été présentée lors du Colloque international portant sur les Fédérations démocratiques et organisé par le Centre d'études fédérales, Université de Kent, Canterbury, Angleterre, les 2-6 avril 2006. Les commentaires de Michael Burgess, Paolo Dardanelli, Luis Moreno, Ferran Requejo et de Ronald Watts sont fort appréciés. L'apport de Charles-Antoine Sévigny à l'identification et à l'interprétation des sources bibliographiques est apprécié.

219 Enric Fossas et Ferran Requejo, *Asimetría federal y Estado plurinacional: El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Trotta, 1999; Ferran Requejo, *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Londres, Routledge, 2005; Alain-G. Gagnon et James Tully, dir., *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001; Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau, François Rocher, dir., *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2003. Pour les travaux des membres du GRSP, on peut consulter le site <http://www.er.uqam.ca/nobel/creceqc/>

dien et des nations écossaise et galloise en Grande-Bretagne ou de la Flandre et de la Wallonie dans le nouvel état composite de la Belgique.

Le présent chapitre est structuré autour de quatre points d’ancrage. Dans un premier temps, nous passons en revue la notion même de fédéralisme de concertation et nous évaluons son utilité politique pour la gestion des conflits politiques. Puis, dans un deuxième temps, nous évaluons les défis les plus importants que les institutions du fédéralisme de concertation ont à relever au moment où les États-nations se mesurent graduellement à la mondialisation.<sup>220</sup> Troisièmement, il importe d’apprécier le potentiel contre-hégémonique du fédéralisme de concertation pour les nations minoritaires alors que plusieurs États contemporains cherchent à se doter d’institutions de plus en plus centralisées, prétextant qu’elles sont essentielles afin de faire face aux défis de la mondialisation, tout en gardant par ailleurs le silence sur l’édification de projets nationaux de nature moniste et sur la dévalorisation de la diversité nationale comme bien public permettant d’ouvrir aux uns et aux autres des contextes de choix diversifiés et authentiques.

Bien que la pratique du fédéralisme de concertation puisse certainement être affinée sur le plan démocratique, nous verrons dans ce chapitre que loin de constituer une menace sérieuse à l’exercice démocratique, elle tend plutôt à l’enrichir. De façon plus importante et plus préoccupante, nous notons l’émergence d’une politique identitaire moniste dans plusieurs États contemporains plurinationaux, dont au premier chef au Canada, ce qui vient confirmer un manque de volonté flagrant des leaders politiques de ce pays à prendre au sérieux les fondements culturels et sociaux de la *polité*. Cet état de fait exige une attention immédiate et soutenue puisqu’il vient miner la confiance des acteurs politiques dans leurs propres institutions et ébranler les fondements devant donner à la *polité* sa cohésion et affirmer sa pertinence.

## 4.1. Les considérations conceptuelles et les développements historiques

Les spécialistes du fédéralisme ont utilisé un nombre impressionnant de définitions pour décrire le fédéralisme canadien. Plusieurs épithètes ont été utilisées pour décrire les types d’interaction qui prennent place entre les exécutifs des gou-

---

220 Linda Weiss, “Is the State Being  $\zeta$ Transformed by Globalisation?” dans Linda Weiss, *States in the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 293-317.

vernements en matière de relations intergouvernementales. Bien que le fédéralisme canadien puisse être décrit comme colonial, impérial, classique, administratif, coopératif, collaboratif, constitutionnel ou compétitif,<sup>221</sup> il n'en demeure pas moins que les principaux acteurs qui sont responsables de la gouverne au sein de la fédération sont presque toujours issus de la branche exécutive des différents gouvernements en place. Tous ces qualificatifs reflètent les divers types de fédéralisme qui ont eu cours à différentes époques. Par exemple, Richard Simeon et Ian Robinson font ressortir qu'entre les années 1950 et 1960, le fédéralisme de concertation s'est graduellement substitué au fédéralisme administratif au moment où les fonctionnaires de l'État étaient pressés de trouver des réponses satisfaisantes au provincialisme grandissant de l'Ouest, au nationalisme du Québec, ainsi qu'aux disparités régionales et aux inégalités de classes. Le Canada a donc connu un fort mouvement de croissance étatique tout au long de cette période généralement caractérisée par l'affluence. Ces défis ont contribué à politiser les relations intergouvernementales et ont mené à d'importants bras de fer entre les États-membres de la fédération et le gouvernement central, ce qui suggère que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB) a mal vieilli. Richard Simeon et Ian Robinson remarque qu'au cours des années 1960,

*“Le changement constitutionnel dont le besoin s’est fait sentir donne aux relations fédérales-provinciales un ton intensément politique plutôt que technique ou bureaucratique. Le fédéralisme doit se plier à ces nouvelles exigences et c’est ainsi que naît l’ère du fédéralisme de concertation”.*<sup>222</sup>

Simeon et Robinson ont raison lorsqu'ils arguent que le fédéralisme canadien a considérablement évolué au fil des ans mais de là à mettre en opposition, comme ils le font, le fédéralisme de concertation et le fédéralisme administratif, semble un glissement interprétatif. Le fédéralisme administratif est simplement une autre manifestation du fédéralisme de concertation et on peut dire la même chose à propos des notions de fédéralisme colonial, impérial, classique, administratif, coopératif constitutionnel, collaboratif ou compétitif qu'ils emploient pour dépeindre les relations fédérales-provinciales. Ce sont des variantes du fédéralisme de concertation bien plus que des modèles institutionnellement distincts pouvant faire la démonstration d'un changement quant aux traits fondamentaux du fédé-

---

221 Voir, Richard Simeon et Ian Robinson, “The Dynamics of Canadian Federalism” in James Bickerton et Alain-G. Gagnon, dir., *Canadian Politics*, 4<sup>e</sup> édition, Peterborough, Broadview Press, 2004, pp. 101-126.

222 Richard Simeon et Ian Robinson, *L'État, la société et l'évolution du fédéralisme canadien*, Ottawa, Centre d'édition du gouvernement du Canada, 1990, p. 226.

ralisme canadien. En d'autres mots, le fédéralisme de concertation est une constante dans la vie politique canadienne. La gouverne de la fédération canadienne a toujours été assumée à travers les institutions du fédéralisme de concertation.

La création de la fédération canadienne remonte à 1867 et s'est faite sans l'implication de la population; elle fut plutôt le résultat d'un arrangement entre les élites et non la conséquence d'un désir de renverser le régime politique. Reg Whitaker a remarqué que contrairement à la rédaction des constitutions américaine, française et allemande, l'AANB de 1867, le document fondateur du Canada, "ignore quasiment toute reconnaissance du peuple comme l'objet de l'exercice constitutionnel" et que la constitution canadienne constitue plutôt "un arrangement entre les élites, particulièrement entre les élites politiques".<sup>223</sup> Ceci a contribué à différencier la version canadienne du fédéralisme de la version américaine qui met l'accent sur la souveraineté populaire, ainsi que Peter Russell le fait remarquer.<sup>224</sup> Cette vision du fédéralisme conduite par les élites a clairement influencé la façon dont les Canadiens ont imaginé les relations qui sont à l'origine du pacte fédératif et la manière dont ils les ont poursuivies par la suite.

Jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, les deux ordres de gouvernement ont fonctionné de manière relativement isolée. Si l'on fait abstraction de la Grande dépression des années 1930, il n'y avait eu que peu de besoin de se consulter et d'établir des priorités conjointes. C'est ainsi qu'au Canada, une version classique du fédéralisme basée sur une approche de respect intégral des compétences s'était développée. Cependant, lorsque la coopération fut nécessaire dans les champs de compétences partagés, comme ceux de l'immigration et de l'agriculture, les exécutifs des gouvernements ont convenu de se rencontrer pour trouver des solutions aux conflits éventuels ce qui a conduit, dès 1868, à la tenue de la première conférence intergouvernementale.<sup>225</sup>

Au cours des premières décennies de la Confédération, le gouvernement central a eu tendance à poursuivre une stratégie dite de *nation-building*, la meilleure illustration

---

223 Reginald Whitaker, *A Sovereign Idea: Essays on Canada as a Democratic Community*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1992, p. 207, p. 206.

224 Voir, Peter Russell, *Constitutional Odyssey Can Canadians Become a Sovereign People*, 2e édition, Toronto, University of Toronto Press, 1993, p. 5. Russell soulève aussi le fait que les Pères de la Confédération se sont davantage inspirés de Edmund Burke dans leur approche de la constitution que de John Locke, p. 11.

225 Kathy Brock, "Executive Federalism: Beggar Thy Neighbour?" in François Rocher et Miriam Smith, dir., *New Trends in Canadian Federalism*, 2e édition, Peterborough, Broadview Press, 2003, pp. 70-71.

étant l'application de la politique nationale de 1879 dont les trois piliers étaient l'immigration, la construction du chemin de fer et la politique tarifaire permettant d'offrir à la bourgeoisie marchande un marché captif. Cette tendance fut amplifiée grâce aux privilèges impériaux dont avait hérité le Canada et à la culture politique coloniale qui s'y était implantée. Tout au long du xx<sup>e</sup> siècle, les pouvoirs dévolus à la métropole britannique (pensons à la nomination des lieutenants-gouverneurs et du gouverneur général, le pouvoir d'arbitrage des conflits entre les entités de la fédération, la politique étrangère) furent attribués au gouvernement central.<sup>226</sup> Cela a contribué à faire des partenaires de seconde zone. Les pouvoirs de désaveu et de réserve ont aussi contribué à accentuer le rôle de premier plan du gouvernement central.<sup>227</sup>

“Avant 1930, il y a eu seulement neuf réunions aujourd'hui appelées 'conférence des premiers ministres' (CPM). Toutes celles qui ont lieu avant la Première Guerre mondiale sont des conférences interprovinciales, sans grande participation de la part du gouvernement fédéral”.<sup>228</sup> Bien qu'il y ait eu peu de relations fédérales-provinciales à cette époque, la non-participation du gouvernement central fut une décision consciente prise par son exécutif, ce qui eut pour effet par ailleurs de contribuer à renforcer les relations interprovinciales. C'est au cours des deux premières décennies du vingtième siècle que l'on commença fréquemment à se questionner sur le modèle des “compartiments étanches” du fédéralisme. On dit également que ce modèle fut incapable de faire face à la crise déclenchée par la Grande dépression.<sup>229</sup> Les contacts entre le gouvernement central et les provinces devinrent, à ce moment, plus fréquents et de nature plus formelle.<sup>230</sup> Le fédéralisme de concertation devenait, désormais, plus apparent.

C'est avec le développement de l'État-providence que la situation a commencé à évoluer plus rapidement et que les employés de l'État se mirent à échanger de

---

226 Voir Guy Laforest, “Se placer dans les souliers des autres partenaires dans l'union canadienne”, dans Guy Laforest et Roger Gibbins, dir., *Sortir de l'impasse*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1998, pp. 55-84; aussi Alain-G. Gagnon et Laurent-Mehdi Chokri, “Le régime politique canadien: histoire et enjeux”, dans Réjean Pelletier et Manon Tremblay, dir., *Le parlementarisme canadien*, 3e édition, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, pp. 27-28.

227 Jean-François Caron, Guy Laforest, Catherine Vallières-Roland, “Le déficit fédératif au Canada” in Alain-G. Gagnon, dir., *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, pp. 147-182.

228 Simeon et Robinson, *L'État, la société et l'évolution du fédéralisme canadien*, op. cit., p. 53.

229 Simeon et Robinson, “The Dynamics of Canadian Federalism”, op. cit., pp. 109-110. Mais, en toute justice, aucune autre économie occidentale ne fut en mesure de trouver rapidement des réponses satisfaisantes à ce défi sans précédent.

230 Kathy Brock, “Executive Federalism”, op. cit., p. 71.

plus en plus d'informations. L'époque qui suivit confirme la montée de la bureaucratie moderne au Canada, ainsi que le déploiement de fonctions régulatrices au sein des gouvernements. Les secteurs de politiques, comme les télécommunications, le transport, l'énergie, le développement des ressources naturelles, la protection des consommateurs et de l'environnement, sont généralement des champs de compétences qui chevauchent les compétences provinciales et fédérales.<sup>231</sup> Aussi, les gouvernements devinrent-ils interdépendants.

De plus, le développement de l'État-providence a exigé une présence accrue des provinces puisque les secteurs de la santé, de l'éducation et des transports, tous des champs de compétence relevant exclusivement des provinces, étaient à la base de toutes stratégies de développement économique. Il était également nécessaire d'arrêter une meilleure définition des rôles et des responsabilités de chaque ordre de gouvernement au moment où la bureaucratie était en pleine expansion. Au début des années soixante-dix, les institutions sous-tendant le fédéralisme de concertation étaient bien en place et les ministères spécialisés dont relèveraient les relations intergouvernementales étaient instaurés pour pourvoir aux besoins du gouvernement central et à ceux des États-membres de la fédération canadienne. La CPM est devenue l'un des principaux outils dans la gestion des relations fédérales-provinciales.

Donald Smiley est l'un des premiers politologues à avoir conceptualiser le fédéralisme de concertation. Pour Smiley, ce concept réfère aux "relations entre les élus et les représentants des deux ordres de gouvernement au chapitre des interactions fédérales-provinciales et entre les exécutifs des provinces dans le domaine des interactions interprovinciales".<sup>232</sup> Ce processus de prise de décision fait principalement appel aux membres du cabinet et les hauts fonctionnaires du gouvernement dans l'établissement des programmes et des politiques gouvernementales. Dans ce processus, d'importantes questions de gouvernance sont soulevées depuis que l'exécutif doit rendre des comptes à la population par le truchement de son assemblée législative. Stephan Dupré a subséquemment enrichi cette définition en en excluant la pratique de l'interprovincialisme. Pour Dupré, ces dernières relations devraient être définies comme l'expression de "l'interprovincialisme exécutif", puisqu'elles sont plus souvent qu'autrement une réponse au fédéralisme de concertation. Ainsi, le fédéralisme de concertation se limite aux relations intergouvernementales mettant en rapport les deux ordres de gouvernement

---

231 Donald V. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, 3e édition, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980, p. 102.

232 Donald V. Smiley, *Canada in Question*, p. 91.

dans le but de permettre aux exécutifs fédéral et provinciaux (Premiers ministres, ministres, hauts fonctionnaires) de dominer leur arène politique respective.

Le fédéralisme de concertation est une institution bien connue de tous les observateurs de la politique canadienne; il s'agit d'un acteur central incontournable dans l'élaboration des propositions constitutionnelles et des accords économiques, incluant le rapatriement de la Constitution canadienne de la Grande-Bretagne (1982), l'Accord du Lac Meech (1987-1990), l'Accord de Charlottetown (1992), ainsi que l'Accord sur le commerce intérieur (1994). En plus de ces négociations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, le fédéralisme de concertation a joué un rôle clé dans plusieurs autres circonstances. Ronald Watts décrit le phénomène ainsi:

*“L'importance de ce modèle de fédéralisme de concertation n'a pas seulement entravé la fréquence avec laquelle les Premiers ministres, les ministres et les représentants officiels ont interagi mais a aussi entravé le rôle critique que ces interactions ont joué; premièrement, la panoplie de programmes et de services qui sont donnés par le gouvernement canadien à leurs citoyens, deuxièmement, dans la discussion de politiques économiques incluant les relations d'échange avec les États-Unis, et troisièmement, dans la révision de la constitution elle-même, surtout dans la période qui a mené à la Loi constitutionnelle de 1982, et à l'Accord constitutionnel de 1987”.*<sup>233</sup>

Plus récemment, nous avons vu le fédéralisme de concertation en action au Canada avec les négociations entourant l'implantation de l'Entente cadre sur l'union sociale (1999), l'Accord sur la santé (2004) et l'Accord sur la péréquation (2004). Les Premiers ministres, les membres du cabinet et les hauts fonctionnaires des deux ordres de gouvernement se réunissent fréquemment pour atténuer leurs différends. Selon Marc-Antoine Adam, plus de 117 rencontres entre ces différentes instances ont eu lieu,<sup>234</sup> en 2003, ce qui confirme que le fédéralisme de concertation est toujours une institution indispensable à la gestion de la fédération canadienne.

Le fédéralisme de concertation est une institution qui a eu autant de supporteurs que de détracteurs au Canada. L'évaluation de ses mérites varie considérable-

---

233 Ronald L. Watts, *Executive Federalism. A Comparative Analysis*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1989, p. 4.

234 Marc-Antoine Adam, "The Creation of the Council of the Federation", *Working Paper*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Democracy Series, no 1, 2005, p. 2.

ment parmi les politologues anglophones et francophones, de même qu'au sein de ces deux groupes linguistiques. On associe au fédéralisme de concertation<sup>235</sup> plusieurs accomplissements dont, entre autres, celui d'une plus grande mobilité des personnes entre les provinces canadiennes, l'amélioration du système de soins de santé, l'établissement de deux régimes de pension – l'un au Québec et l'autre au Canada hors Québec –, l'amélioration des relations fédérales-provinciales et la lutte aux disparités régionales. D'une perspective québécoise, le fédéralisme de concertation a contribué à atténuer les tensions entre Québec et Ottawa. Il s'agit simplement d'évoquer sous la gouverne du Premier ministre canadien Lester B. Pearson l'implantation d'une formule de retrait de certains programmes fédéraux avec compensation fiscale. C'est aussi sous ce même registre du fédéralisme de concertation que le Québec a pu jouer un rôle important en matière d'immigration sous les règnes de Pierre Elliott Trudeau et de Brian Mulroney. Soulignons que ce dernier s'est montré plus ouvert que son prédécesseur en accordant au Québec une participation en tant que gouvernement participant au sein de la *francophonie*.

L'implantation du fédéralisme de concertation dans le processus de prise de décision a entraîné, au fil des ans, une tension considérable entre les ordres de gouvernement, chacun d'eux s'étant mesuré pour préserver l'intégrité de leurs propres champs de compétence.<sup>236</sup> Toutes les parties cherchent à obtenir le crédit pour leurs actions et cherchaient à déprécier la participation réelle de l'autre ordre de gouvernement dans la mise en oeuvre des diverses mesures gouvernementales. Aussi, avec le temps, deux visions du partage du pouvoir ont pris forme au Canada; l'une qui favorise la domination du gouvernement central sur les États-membres de la fédération et l'autre qui encourage le leadership des provinces.<sup>237</sup>

Il y a déjà vingt-cinq ans, Donald Smiley, spécialiste réputé du fédéralisme canadien, a livré une attaque sentie contre le fédéralisme de concertation; sa critique continue d'avoir des échos aujourd'hui. Smiley a identifié six principaux défauts au fédéralisme de concertation lequel a) conduit à des pratiques de secret indu dans la gestion des affaires publiques; b) produit un très faible niveau d'implication citoyenne dans le processus de prise de décision; c) génère un degré d'impu-

---

235 On parle aussi de fédéralisme exécutif dans la littérature.

236 Ronald L. Watts, *op. cit.*, pp. 4-5.

237 Voir, Alain-G. Gagnon and Raffaele Iacovino, *Federalism, Citizenship and Quebec. Debating Multinationalism*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, pour plus de détails sur la domination du gouvernement central.

tabilité déficiente des fonctionnaires à l'égard du pouvoir législatif et du public en général; d) nuit à l'examen public des politiques gouvernementales; e) augmente les interventions gouvernementales; et f) alimente les relations conflictuelles entre les ordres de gouvernement avec pour seul dessein la satisfaction des intérêts des politiciens et des bureaucrates.<sup>238</sup>

La critique de Smiley est survenue au moment où le fédéralisme de concertation était largement défendu par les autres spécialistes canadiens dans ce champ d'études. Smiley a ajouté voix aux intellectuels de gauche qui considèrent que le fédéralisme de concertation n'en fait pas assez pour les travailleurs et pour la population en général. Les travaux de John Porter, développés tout au long des années 1960 et repris, au cours des années soixante-dix et quatre-vingt, par plusieurs spécialistes canadiens de l'économie politique, étaient très critiques face au fédéralisme de concertation. Il a inspiré les segments les plus progressistes de la société canadienne qui s'y sont opposés. Porter prétendait à l'époque qu'au Canada, "le fédéralisme... a seulement une signification pour les politiciens et les hauts fonctionnaires qui travaillent au sein de ces institutions complexes qu'ils ont eux-mêmes mises en place, ainsi que pour les spécialistes qui continuent à donner leur avis sur celles-ci, elles n'ont toutefois que très peu de résonance concrète pour l'ensemble de la population".<sup>239</sup> Porter est même allé jusqu'à suggérer qu'au Canada l'autonomie provinciale équivaut à une "usurpation fédérale",<sup>240</sup> fournissant des munitions à ceux qui s'opposent au fédéralisme classique. Cela a contribué à alimenter l'opposition de ceux qui croient que les discussions entourant la division des pouvoirs sont une perte de temps et d'énergie.

## 4.2. Les principaux défis à relever pour le fédéralisme de concertation

### 4.2.1. L'émergence d'un système

Qu'est-ce qui explique cette forte tradition de fédéralisme de concertation au Canada? Dans un livre intitulé *Federalism*, publié en 2004, Jennifer Smith fournit

---

238 Donald V. Smiley, "An Outsider's Observations of Federal-Provincial Relations Among Consenting Adults", in Richard Simeon, ed. *Confrontation and Collaboration: Intergovernmental Relations in Canada Today*, Toronto, The Institute of Public Administration of Canada, 1979, pp. 105-106.

239 John Porter, *The Vertical Mosaic. An Analysis of Social Class and Power in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1965, p. 384.

240 Porter, *op. cit.*, p. 384.

quatre raisons qui valent la peine d'être évoquées ici. Premièrement, pour Smith, "les provinces sont des joueurs beaucoup plus puissants dans le système que ce que ceux qui ont élaboré la Constitution avaient jamais anticipé".<sup>241</sup> Leur force découle du fait que les compétences dont ils ont la responsabilité, soit les soins de santé, l'éducation, le transport, ont considérablement pris de l'importance avec le temps. Leur responsabilité dans ces domaines a conduit les provinces à négocier avec le gouvernement central en vue d'obtenir davantage de points d'impôt d'Ottawa, ce dernier ayant un plus grand accès à la fiscalité. Deuxièmement, malgré la présence d'une deuxième chambre qui aurait pu exercer un rôle central au niveau de la représentation des provinces à Ottawa, les responsabilités du Sénat ont été limitées à un second examen objectif des projets de loi en provenance de la Chambre des communes.<sup>242</sup> Le résultat est, selon Smith, que "aucune institution au sein du gouvernement fédéral n'a été désignée pour représenter les provinces ou pour parler en leur nom dans les comités fédéraux, laissant dès lors les gouvernements provinciaux comme les seuls représentants des intérêts des provinces, tant dans les capitales provinciales que sur le plan fédéral".<sup>243</sup> En d'autres mots, le fédéralisme intra-étatique, dans le contexte canadien, n'a jamais été un succès et ceci a eu pour effet de favoriser le fédéralisme inter-étatique.

La troisième raison identifiée par Smith nous porte à croire que le système parlementaire canadien a jeté les bases du fédéralisme inter-étatique. Il est bien connu que dans les systèmes parlementaires, c'est la branche exécutive qui est dominante. "Le moteur du système c'est l'exécutif, c'est-à-dire, le premier ministre et le cabinet, qui conjointement dominent presque toujours l'Assemblée législative".<sup>244</sup> De plus, la nature du système partisan au Canada, fondé sur la discipline de partis, contribue à protéger le parti ministériel des défis de taille pouvant émaner de la législature, puisque le chef sait qu'il peut compter sur le support de ses membres, lorsque son gouvernement est majoritaire. Le fédéralisme inter-étatique ne peut toutefois être considéré comme étant la caractéristique la plus démocratique du système, considérant qu'il permet au pouvoir exécutif d'échapper à son obligation d'imputabilité devant les parlementaires.

À ces facteurs institutionnels, Smith ajoute une explication culturelle pour rendre compte de la force du fédéralisme de concertation au Canada. Les règles et les

---

241 Jennifer Smith, *Federalism*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2004, p. 101.

242 Jennifer Smith, *Federalism*, *op. cit.*, p. 102.

243 Jennifer Smith, *Federalism*, *op. cit.*, p. 102.

244 Jennifer Smith, *Federalism*, *op. cit.*, p. 102-103.

conventions déjà établies, ainsi que la perpétuation des traditions sont dues largement à la "domination des élites gouvernementales dans le processus de prise de décision et de l'acceptation des résultats par la population".<sup>245</sup> À vrai dire, la population canadienne fut directement consultée au cours des siècles; pensons aux plébiscites au moment des conscriptions tenues respectivement lors de la Première et de la Deuxième Guerre mondiale, aux propositions de l'Accord du Lac Meech (considérant que les élections provinciales qui ont été tenues au Nouveau-Brunswick et au Manitoba invitaient les électeurs à s'exprimer sur cet accord) et de l'Accord de Charlottetown mais, quoiqu'il en soit, les Canadiens semblent toujours enclins à déléguer l'autorité.

L'évaluation que fait Smith de la force et de la résistance du fédéralisme de concertation au Canada est convaincante. Toutefois, elle ne peut ni rendre compte des hauts et des bas qu'a connus le fédéralisme de concertation au fil des ans, ni expliquer son retour en force à la suite de la Deuxième Guerre mondiale. Une cinquième dimension se référant aux besoins d'interventions gouvernementales doit être prise en compte lorsque l'on souhaite expliquer le renforcement du fédéralisme de concertation. Ainsi, l'émergence et la consolidation de l'État-providence au Canada ont mis en lumière le fait que les gouvernements ne pourraient plus travailler isolés les uns des autres. Les politiques gouvernementales, d'une façon ou d'une autre, ne peuvent faire autrement que d'exercer une influence sur les objectifs poursuivis par leurs homologues. C'est ainsi qu'au fur et à mesure où le gouvernement central a étendu ses activités dans plusieurs secteurs politiques, les conflits sont devenus de plus en plus fréquents, particulièrement entre les gouvernements d'Ottawa et de Québec.

Le gouvernement du Québec a toujours assumé une responsabilité spéciale à l'égard de la population francophone au Canada et a insisté pour obtenir une aide financière et des pouvoirs à la hauteur de cette obligation afin de fournir à ses citoyens la même égalité des chances que celle dont disposent les Canadiens hors Québec. Au cours des années, le gouvernement du Québec a cherché à obtenir de nouveaux fonds et des pouvoirs additionnels afin de mettre sur pied son propre État-providence, tout en s'opposant farouchement aux empiètements du gouvernement fédéral dans les champs de compétence provinciaux. Le dernier demi-siècle de la vie politique canadienne a vu la politisation de la question du partage des pouvoirs ce qui a entraîné plusieurs conflits entre les Premiers minis-

---

245 Jennifer Smith, *Federalism*, *op. cit.*, p. 103.

tres du Canada et les Premiers ministres des provinces, les premiers cherchant à construire un Canada homogène et intégré et les seconds souhaitant maintenir la diversité d'un pays où chaque État-membre peut proposer un contexte de préférences distinct à l'ensemble de ses habitants.

Le fédéralisme de concertation est né bien avant l'époque de l'interdépendance des gouvernements. Il était présent à l'époque de la Confédération et il sera certainement avec nous dans un avenir prévisible. Le fédéralisme de concertation a contribué à assister les élites politiques dans la gestion des questions litigieuses. C'est effectivement difficile d'imaginer qu'un jour le fédéralisme de concertation puisse disparaître étant donné les cinq facteurs suivants: (1) la présence de provinces fortes et autonomes qui sont en charge de secteurs politiques importants; (2) un système parlementaire de "type Westminster"; (3) un système partisan qui est distinctement fédéral et qui met l'accent sur la discipline de parti; (4) une culture politique qui tend à accueillir favorablement une politique de gestion publique arrêtée au haut de la pyramide; (5) une forte interdépendance entre les gouvernements qui oblige à l'interaction.

#### **4.2.2. Le fédéralisme de concertation sous tension**

Jusque dans les années soixante-dix, le fédéralisme de concertation n'était pas perçu par les acteurs politiques comme une institution controversée. Dans les cercles politiques et dans la population en général, les principes sous-tendant "l'accommodement des élites" étaient largement acceptés.<sup>246</sup> L'union fédérale canadienne était considérée comme une affaire d'élites politiques intervenant à la manière de courtiers et sans que la population soit directement concernée par les affaires de l'État. Cette façon de voir et de faire était perçue comme un exercice légitime et une pratique à être encouragée.

À la suite de la victoire électorale du Parti québécois (PQ), en novembre 1976, cette approche de la politique canadienne commença à être remise en question. Inspiré par des standards hautement démocratiques, le PQ, dirigé par René Lévesque, promettait, s'il remportait l'élection provinciale de 1976, de tenir un référendum sur la souveraineté-association. Voulant par la suite, respecter sa promesse, le Premier Ministre Lévesque tint un référendum, le 20 mai 1980. Comme Alain Noël le soulève, "pour la première fois de l'histoire canadienne, le

---

<sup>246</sup> Voir, Robert Presthus, *Elite Accommodation in Canadian Politics*, Toronto, Macmillan Canada, 1973.

peuple était considéré souverain en matière constitutionnelle”.<sup>247</sup> Nous passons de l’époque de “l’accommodement des élites” à une nouvelle ère dans laquelle l’implication citoyenne est devenue la norme.

Immédiatement après la défaite des nationalistes québécois au référendum de 1980, Pierre Elliott Trudeau, Premier ministre du Canada de l’époque, amorça le processus de rapatriement de la Constitution canadienne de Grande-Bretagne. Les Libéraux de Trudeau prirent ainsi avantage de la défaite des nationalistes québécois et allèrent de l’avant avec le rapatriement, prenant soin d’y ajouter une formule d’amendement complexe et d’enchâsser une Charte des droits et libertés. Au cours de ce processus, les désaccords entre les provinces, ainsi qu’entre le gouvernement central et ces dernières furent exprimés comme jamais auparavant. Initialement, un front commun de huit des dix provinces s’opposait au plan du gouvernement central de rapatrier la constitution, à moins qu’un accord soit atteint eu égard au partage des pouvoirs, à la formule d’amendement et aux limites à être imposées au pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral.

Le Québec a joué un rôle clé dans la démarche qui a mené à la coalition des huit provinces, connue sous le nom du “groupe des huit”, qui s’entendit pour tenir une position ferme et commune. Pendant ce temps, le gouvernement central lança sa propre démarche pour légitimer ses propositions une fois que les négociations avec les provinces eurent échoué.<sup>248</sup> L’objectif poursuivi était clair, à savoir, utiliser le “peuple” et les intérêts particuliers pour aider le gouvernement central à obtenir un avantage stratégique dans les négociations avec les provinces. Cette stratégie s’avéra populaire auprès des Canadiens en ce qu’elle permit aux citoyens et aux intérêts particuliers de prendre du galon dans l’arène politique au moment où la conscientisation aux droits devenait un enjeu de société.

Quand les négociations entre les provinces et le gouvernement central furent dans l’impasse, le 4 novembre 1981, Pierre Trudeau suggéra à ses homologues provinciaux de tenir un référendum pancanadien sur le projet de rapatriement. Cette stratégie visait à isoler le Premier ministre du Québec et ainsi à briser le front commun. Trudeau proposa dès lors ce qui suit à la table des négociations

---

247 Alain Noël, “Democratic Deliberation in Multinational Federation”. Conférence prononcée dans le cadre de la rencontre annuelle de l’Association canadienne de science politique, Dalhousie University, Halifax, mai-juin 2003, p. 5. Disponible en ligne: <http://cpsa-acsp.ca/paper-2003/noel.pdf>

248 Kathy Brock, “The Politics of Process” in Douglas Brown, dir., *Canada: The State of the Federation, 1991*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1991, p. 59.

constitutionnelles alors que son plan semblait en difficulté: "Comment résoudrons-nous cette impasse. Peut être devrions-nous être d'accord pour poursuivre les négociations et tenir un référendum dans les deux ans qui suivent? Voilà, c'est une nouvelle offre. (...) Un grand démocrate comme vous [Lévesque] ne sera certainement pas contre la tenue d'un référendum?"<sup>249</sup>

Comme prévu, Lévesque fut d'accord avec la suggestion de Trudeau. Ceci fut interprété par les autres membres du Groupe des huit comme une défection du Québec, puisqu'ils étaient opposés à un tel scénario. La coalition provinciale s'écroula et le reste de l'histoire est bien connu.<sup>250</sup> Le référendum canadien n'a jamais été tenu, tous les Premiers ministres, à l'exception de Lévesque, acceptèrent l'entente et le rapatriement a eu lieu peu de temps après. Le fait que les négociations entre les dirigeants fédéraux et provinciaux soient tenues à *huis clos* suscitant beaucoup de mécontentement chez les citoyens et les groupes, notamment chez les dirigeants autochtones, qui sentaient qu'un tel manque de transparence minait le processus démocratique, n'a pas empêché Ottawa de procéder au rapatriement. Le gouvernement central a contribué à discréditer le fédéralisme de concertation comme ressource politique, puisque les élus fédéraux ont menacé de s'adresser directement aux Canadiens, plutôt que d'inviter les dirigeants provinciaux à agir comme intermédiaires auprès de leur population.

Durant cette intense période de négociations constitutionnelles, les élites politiques canadiennes ont joué à la roulette russe avec les pratiques fédérales établies. Les règles conventionnelles qui alimentent le fédéralisme de concertation ont été fréquemment contournées. Ce processus a contribué à isoler le Québec davantage des autres États-membres de la fédération canadienne. Le fossé séparant le Québec des autres provinces s'était creusé ce qui eut des répercussions majeures pour le Québec durant les négociations constitutionnelles entourant les projets d'entente du Lac Meech (1987-1990) et de Charlottetown (1992).

Dans le but d'avancer une politique de réparation afin d'inclure le Québec dans le giron constitutionnel, le Premier ministre Brian Mulroney lança un programme politique devant permettre au Québec de le faire dans "l'honneur et l'enthousias-

---

249 Reproduit dans Robert Sheppard and Michael Valpy, *The National Deal*, Toronto, Fleet Books, 1982, p. 284.

250 Voir, entre autres, Alain-G. Gagnon, "Québec-Canada; circonvolutions constitutionnelles" dans Alain-G. Gagnon, dir., *Québec: État et société*, tome 1, Montréal, Québec Amérique, 1994, pp. 85-106.

me". Ceci entraînera la signature de l'Accord du Lac Meech, en 1987, par tous les premiers ministres du Canada, en renouant avec la convention de fédéralisme de concertation en matière d'affaires intergouvernementales. Les dirigeants politiques ont agi en tant que représentants du peuple, comme ils l'avaient toujours fait en matière constitutionnelle. Toutefois, les dirigeants avaient sous-estimé la force de la nouvelle culture de la Charte<sup>251</sup> qui s'était mise en place depuis 1982. Le sentiment qui fut exprimé chez les citoyens, les groupes socioculturels et les acteurs non-territoriaux, c'est qu'ils ont eux aussi le droit d'être entendus et que le "peuple" ne peut plus être tenu pour acquis, lorsque les dirigeants politiques choisissent de conclure des accords constitutionnels. Alan C. Cairns est sûrement celui qui a le mieux résumé les conséquences du rapatriement de 1982 pour la politique constitutionnelle canadienne et évalué son impact sur le fédéralisme de concertation. Il affirme que,

*"La Charte a introduit de nouveaux groupes dans l'ordre constitutionnel ou, comme dans le cas des autochtones, a amélioré un statut constitutionnel préexistant. Elle a permis de contourner les gouvernements et s'adresser directement aux Canadiens en les définissant comme des porteurs de droits, ainsi qu'en accordant une reconnaissance constitutionnelle particulière aux femmes, aux autochtones, aux populations de langues officielles minoritaires, aux groupes ethniques par le biais du multiculturalisme et aux groupes sociaux explicitement énumérés dans la section de la Charte portant sur l'égalité des droits. La Charte a ainsi réduit le relatif statut des gouvernements et a renforcé celui des citoyens qui recevaient dès lors un encouragement constitutionnel à se prendre pour des acteurs constitutionnels".*<sup>252</sup>

Alimentées par les mêmes politiciens qui avaient réussi à rapatrier la Constitution en 1981-1982, les négociations fédérales-provinciales n'étaient plus considérées comme démocratiques dans le cadre du fédéralisme de concertation. Un processus, que moins d'une décennie plus tôt, était encore perçu par les politiciens comme étant légitime et qui avait servi à modifier fondamentalement la façon dont le Canada se gouverne, était de plus en plus discrédité. Par rapport au rapatriement, les politologues Richard Simeon et David Cameron se demandent: "de quel droit et avec quel mandat onze 'hommes en costume' ont-ils tenu une ren-

---

251 Pour une discussion entourant la culture de la Charte au Canada et ses effets centralisateurs sur la gouverne de même sur l'appauvrissement des traditions fédérales, se reporter au chapitre 5.

252 Alan C. Cairns, "Citizens (Outsiders) and Governments (Insiders) in Constitution-Making: The Case of Meech Lake", *Canadian Public Policy*, vol. 14, supplément 1, 1988, page S122.

contre à huis clos pour effectuer des changements fondamentaux à la Constitution canadienne? Dans une nouvelle ère caractérisée par la politique participative, les discours basés sur les droits enchâssés dans la charte de même que par la méfiance des citoyens face aux élites de toutes sortes, la légitimité à la base du modèle canadien, en matière de relations intergouvernementales, était remise en question”.<sup>253</sup> Le rôle des gouvernements, en tant que joueurs constitutionnels privilégiés, fut réduit, étant entouré d’une multiplicité d’acteurs qui se percevaient tous comme légitimes dans le processus de prise de décision.<sup>254</sup> L’image évocatrice d’hommes blancs cravatés fut utilisée plusieurs fois pour dénoncer le caractère élitiste de la démarche par les politiciens qui s’opposaient à la reprise des discussions qui auraient pu conduire à la réintégration du Québec dans la Constitution canadienne en faisant appel à la formule constitutionnelle jusqu’alors utilisée.

Au cours des négociations concernant l’entente de Charlottetown, le gouvernement de Brian Mulroney a fait un réel effort pour faire participer la population, en tenant une série de rencontres dans plusieurs centres urbains et en organisant de nombreuses conférences publiques en vue de trouver une solution constitutionnelle à la crise politique dans laquelle il s’était embourbé. Le tout devait culminer, en octobre 1992, avec la tenue d’un référendum au Québec et un autre dans le reste du Canada sur les mesures à prendre pour finalement pouvoir faire la paix constitutionnelle au pays. Les changements constitutionnels qui furent alors envisagés débouchèrent sur une nouvelle pratique constitutionnelle, une tradition insistant sur l’obligation de consulter directement “le peuple”.<sup>255</sup> Comme Kathy Brock le souligne par rapport à l’entente de Charlottetown:

*“Les négociations entre les gouvernements furent précédées par une tournée de consultations publiques, la plus intensive jamais tenue au Canada, sur la constitution. (...) Bien que les négociations furent conduites en privé*

---

253 Richard Simeon et David Cameron, “Intergovernmental Relations and Democracy: An Oxymoron if There Ever Was One” in Herman Bakvis et Grace Skogstad, dir., *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 1<sup>re</sup> édition, Toronto, Oxford University Press, 2002, pp. 278-279.

254 Leslie A. Pal et Leslie Seidle, “Constitutional Politics 1990-92: The Paradox of Participation”, in Susan D. Phillips, dir., *How Ottawa Spends: A More Democratic Government...?* Ottawa, Carleton University Press, 1993, pp. 143-202.

255 Pour une interprétation analogue, on peut se référer à Jennifer Smith, “The Constitutional Debate and Beyond” in François Rocher et Miriam Smith, dir., *New Trends in Canadian Federalism*, 2<sup>e</sup> édition, *op. cit.*, p. 59.

*entre les élus et les représentants gouvernementaux, le processus est apparu comme plus ouvert et moins improvisé (...) Les discussions furent plus inclusives et représentatives, incluant les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et des territoires, ainsi que les quatre principales organisations nationales autochtones. Les organismes de femmes furent aussi consultés durant les pourparlers”.*<sup>256</sup>

Cette nouvelle ronde constitutionnelle devait corriger certaines caractéristiques anti-démocratiques, anti-représentatives, élitistes et secrètes qui étaient supposées exister lors des négociations qui ont mené au rapatriement de la Constitution en 1982 de même qu’à la proposition du lac Meech en 1987. L’idée qui gagnait en importance était que les gouvernements devaient obtenir une majorité populaire substantielle avant de procéder à quelque changement constitutionnel que ce soit. Si Meech a échoué en raison d’un manque d’appui populaire, Charlottetown est tombé en raison d’un processus consultatif excessif, alors que tout était fait pour prendre en compte à la fois les intérêts gouvernementaux et sociaux.<sup>257</sup> Avec l’insertion des intérêts sociétaux de toutes sortes dans le processus de négociation, les difficultés pour en arriver à une décision ont cru de façon exponentielle.

La période s’étendant de Meech à Charlottetown fut particulièrement éprouvante pour les partisans du fédéralisme de concertation au Canada. Non seulement, les porte-parole des groupes sociaux étaient sur la défensive en ce qu’ils percevaient tout geste de réconciliation avec le Québec comme une menace aux gains récemment obtenus, mais il y avait aussi les Libéraux fédéraux qui sentaient que le temps était venu d’abandonner le fédéralisme de concertation pour faire des gains politiques auprès de ces nouveaux groupes récemment mobilisés et pour consolider le fédéralisme de domination dont ils se réclament.

Avec l’élection des Libéraux fédéraux de Jean Chrétien, en 1993, les changements constitutionnels par des moyens constitutionnels furent abandonnés. Même si leurs prédécesseurs n’avaient pas réussi à ramener le Québec dans la famille constitutionnelle, les Libéraux fédéraux souhaitèrent retourner au stade de la politique habituelle en mettant essentiellement l’accent sur la création d’emplois et le bon

---

256 Kathy Brock, “The End of Executive Federalism”, in François Rocher et Miriam Smith, dir., *New Trends in Canadian Federalism*, 1<sup>re</sup> édition, Peterborough, Broadview Press, 1995, p. 101.

257 Voir, entre autres, Leslie A. Pal et Leslie Seidle, “Constitutional Politics 1990-92. The Paradox of Participation”, in Susan D. Phillips, dir., *How Ottawa Spends: A More Democratic Canada*, Ottawa, Carleton University Press, 1993, pp. 143-202.

gouvernement. Cette nouvelle stratégie visait, selon Harvey Lazar, à “régler les questions, une à une, employer des solutions législatives et administratives pouvant varier selon les dossiers et les circonstances”.<sup>258</sup> Une certaine forme de fédéralisme de concertation basée sur une stratégie *ad hoc* fut restaurée et les citoyens, ainsi que les intérêts sociaux furent tenus à distance pour le moment, permettant dès lors au gouvernement central d’imposer sans partage son leadership politique. Les questions constitutionnelles étaient présentées sous un angle technique plutôt que comme des questions de fond concernant les relations communautaires.

L’Entente cadre sur l’union sociale canadienne illustre parfaitement cette nouvelle tendance à utiliser des moyens non-constitutionnels pour déployer la vision centralisatrice.<sup>259</sup> À la suite des compressions de dernière minute, effectués les transferts fédéraux aux provinces, lors du budget fédéral de 1995, la capacité d’intervention des provinces fut sévèrement minée.<sup>260</sup> Les Premiers ministres exprimèrent leurs frustrations dans un rapport déposé en décembre 1995, par le Conseil des ministres sur la réforme et la refonte des politiques sociales, où ils recommandaient une gestion de l’union fédérale sur la base d’un “véritable partenariat”.<sup>261</sup> Le gouvernement du Québec a joint sa voix aux déclarations faites unanimement par les premiers ministres provinciaux. À la fin des échanges entre les deux ordres de gouvernement, Ottawa avait complètement réécrit les propositions contenues dans le rapport déposé par les premiers ministres pour y substituer sa propre interprétation et imposer ses propres conditions. Puis, à la toute fin du processus, en février 1999, tous les premiers ministres, à l’exception du Québec, se rallièrent à la nouvelle entente, malgré le fait qu’elle ne respectait pas leurs revendications et qu’elle trahissait l’esprit du fédéralisme.<sup>262</sup>

---

258 Harvey Lazar, “Non-Constitutional Renewal: Towards a New Equilibrium in the Federation”, in Harvey Lazar, dir., *The State of the Federation, 1997*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1998, pp. 3-35. Also, Jennifer Smith, “Informal Constitutional Development: Change by Other Means” in Herman Bakvis et Grace Skogstad, dir., *Canadian Federalism, op. cit.*, 40-58.

259 Cette entente est discutée plus à fond au chapitre 5. Voir aussi Alain-G. Gagnon et Raffaele Iacovino, *Federalism, Citizenship, and Quebec, Debating Multinationalism*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, pp. 70-89.

260 Voir, Alain-G. Gagnon et Hugh Segal, dir., *The Canadian Social Union Without Quebec. 8 Critical Analyses*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1999.

261 Voir, André Burelle, “The Council of the Federation: From a Defensive to a Partnership Approach”, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 2003, p. 2.

262 Voir, Alain-G. Gagnon et Hugh Segal, dir., *The Canadian Social Union Without Quebec, op. cit.*, les huit analyses qui y sont publiées convergent toutes dans leur interprétation et établissent qu’une direction hiérarchique a été imposée par le gouvernement central sans beaucoup d’égard pour le partage des pouvoirs.

Au cours de la période s'étendant de 1995 à janvier 2006, "le rôle des provinces semble avoir été largement confiné à ne pouvoir dire 'oui' ou 'non' aux montants [d'argent] proposés et à négocier des façons plus flexibles de dépenser ces sommes".<sup>263</sup> Ottawa imposa ses propres conditions aux gouvernements provinciaux et opta pour une approche du "à prendre ou à laisser" en matière de relations intergouvernementales. Une telle approche autoritaire en matière de relations fédérales-provinciales a sûrement participé à miner la confiance des provinces dans le gouvernement central. Cette attitude a probablement contribué, par ailleurs, à la défaite des Libéraux fédéraux, le 23 janvier 2006 au profit des Conservateurs de Stephen Harper, reconnus pour leur volonté de reconnaître les droits provinciaux.

Pendant ce temps, les gouvernements provinciaux, sous le leadership du Québec, ont créé le Conseil de la fédération pour donner la réplique aux avancées centralisatrices en vogue à Ottawa sous les Libéraux. À cet égard, le 5 décembre 2003, les leaders politiques des provinces et des territoires ont signé l'Entente de base, en vue d'ouvrir un nouveau chapitre dans les relations intergouvernementales au pays. Il est trop tôt pour savoir si cette initiative réussira, mais ce que nous savons déjà, c'est que les premiers ministres ont identifié une série d'importantes lacunes au fédéralisme canadien. Jusqu'ici, comme le rappelle Marc-Antoine Adam, l'accent avait été "mis sur le statut égalitaire des deux ordres de gouvernement au Canada, n'étant pas subordonné l'un à l'autre et sur la nécessité de respecter la constitution et la division des pouvoirs, ainsi que la diversité au sein de la fédération".<sup>264</sup>

Après une décennie complète de fédéralisme unilatéral, sous les Libéraux de Jean Chrétien (1993-2004), suivie d'une période décevante sous les Libéraux de Paul Martin qui n'ont pas réussi à accommoder les demandes des provinces, les élections fédérales tenues en janvier 2006, laissent entrevoir le début d'une nouvelle ère dans le domaine des relations fédérales-provinciales.

---

263 Harvey Lazar, "Managing Interdependencies in the Canadian Federation: Lessons from the Social Union Framework Agreement" Working Paper, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 2003, p. 3.

264 Marc-Antoine Adam, "The Creation of the Council of the Federation", op. cit., p. 1. On reconnaît dans cette façon de comprendre le fédéralisme l'influence des écrits de Kenneth C. Wheare pour qui justement "Le principe fédéral exige que les gouvernements général et régionaux d'un pays soient indépendants les uns des autres dans leurs propres sphères de compétence, ne soient pas subordonnés l'un à l'autre et qu'ils puissent se coordonner". Voir, *Federal Government*, 4<sup>e</sup> édition, Oxford, Oxford University Press, 1967, p. 93 et cité et traduit dans Joseph Facal, "Mondialisation, identités et fédéralisme. À propos de la mutation du système politique canadien", dans Alain-G. Gagnon, dir., *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, p. 241.

## 4.3. Quand le nationalisme majoritaire éclipse le fédéralisme de concertation

Selon les analyses disponibles sur le plan théorique, les lacunes associées au fédéralisme de concertation au Canada ont peu à voir avec ses déficiences démocratiques anticipées. Les plus importants problèmes au chapitre de la représentation liés au système de fédéralisme de concertation surviennent lorsque l'on impose une conception mononationale du pays. Les critiques entendues à l'égard du fédéralisme de concertation sont trop souvent des manifestations à peine voilées de nationalisme majoritaire, précisément ce que l'institution du fédéralisme est supposée empêcher.

Déjà, nous avons exploré plusieurs des défis posés au fédéralisme de concertation durant les débats entourant le rapatriement de la Constitution en 1981-1982. Une bonne partie des démarches a mis en scène les acteurs fédéraux-provinciaux à l'époque où le fédéralisme de concertation était considéré comme un trait caractéristique du fédéralisme canadien. On doit rappeler que Trudeau avait menacé de tenir un référendum à la suite des négociations entre les gouvernements provinciaux et Ottawa. Trudeau dénonçait alors les institutions du fédéralisme de concertation, en affirmant qu'elles étaient non-représentatives de la volonté générale des citoyens et qu'il n'y avait pas un besoin urgent d'instaurer des institutions plus efficaces et plus démocratiques au Canada. Après avoir réussi à imposer sa façon de voir, Trudeau n'a jamais tenu le référendum promis pour régler la question.

Trudeau était plus intéressé à briser le front commun entre les gouvernements provinciaux qu'à donner une voix aux Canadiens. À la fin du processus, sa stratégie avait réussi et le front commun s'effondra. Ironiquement Pierre Trudeau, celui même qui avait remis en question la légitimité du fédéralisme de concertation, accepta de se faire le parrain d'un accord constitutionnel, obtenu durant la nuit, à huis clos entre les exécutifs des gouvernements et sans aucune représentation du Québec, ce qui devait déboucher sur des tensions sans précédent avec le gouvernement du Québec.<sup>265</sup>

Pour Pierre Trudeau, seul Ottawa pouvait parler au nom de tous les Canadiens. Il croyait qu'il était le seul dirigeant politique qui détenait un mandat pancanadien et

---

265 Pour mieux saisir la nature et l'importance de ces tensions, voir Andrée Lajoie, "Le fédéralisme au Canada" et Michel Seymour, "La proie pour l'ombre. Les illusions d'une réforme de la fédération canadienne" dans Alain-G. Gagnon, dir., *Le fédéralisme canadien contemporain*, op. cit., respectivement aux pp. 183-209 et pp. 211-235.

qui pouvait agir en tant que seul véritable représentant de *l'intérêt national canadien*. Pour Trudeau, système fédéral ou pas, il ne pouvait exister qu'un seul *demos* et aurait été une faute constitutionnelle grave de reconnaître aux provinces le droit de s'ériger en porte-parole d'autres *demoi*.<sup>266</sup> Cette façon de voir les choses a conduit à des tensions majeures entre les États-membres de la fédération et l'État central puisque ces deux entités représentent légitimement et parlent, bien qu'à des ordres de grandeur variable, au nom de leur communauté respective.

André Burelle, un ancien rédacteur de discours et un conseiller politique de longue date de Pierre Trudeau, résumait la vision moniste du Canada qui émergeait et gagnait en popularité sous les Libéraux fédéraux à compter de la fin des années 1960 et qui ne s'est jamais démentie par la suite.

*"Cette vision, promue par Trudeau, Chrétien et compagnie, d'une nation civique canadienne, sujet de la Charte des droits et libertés 'nationale', allergique aux droits collectifs des peuples fondateurs du pays, est servie par un système fédéral qui oppose les treize gouvernements 'juniors' à un gouvernement 'senior' responsable de garantir la primauté de l'intérêt 'national' sur l'esprit de clocher des provinces et des territoires. Dans cette conception du Canada, la 'souveraineté nationale' appartient totalement au 'peuple canadien' qui donne à Ottawa la responsabilité exclusive d'assurer le bien commun de la nation et de garantir l'égalité des droits des citoyens à travers tout le pays".*<sup>267</sup>

Trudeau et les politiciens canadiens qui partageaient la même vision croyaient que la souveraineté ne pouvait être partagée et que les gouvernements provinciaux correspondaient à des niveaux inférieurs de gouvernement sur lesquels le gouvernement central pouvait exercer sans conteste sa domination. Il semble qu'une telle interprétation aille à l'encontre de l'intérêt national puisqu'elle ne tient pas compte du fait que dans une démocratie fédérale<sup>268</sup> le gouvernement

---

266 Ferran Requejo discute de cette question dans *Federalisme, per a què? L'acomodació de la diversitat en democracies plurinacionals*, Barcelone, L'Hora del present, 1998, pp. 36-40.

267 André Burelle, *op. cit.*, p. 2. Pour plus de détails sur la compréhension du fédéralisme canadien de Trudeau, voir Pierre Elliott Trudeau, *L'épreuve du droit: le débat sur la souveraineté canadienne*, Toronto, Harper Collins Publishers, 1991 et André Burelle, *Pierre Elliott Trudeau: L'intellectuel et le politique*, Montréal, Fides, 2005.

268 On peut se reporter aux travaux rassemblés par Michael Burgess et Alain-G. Gagnon, dir., dans *Federal Democracies*, Londres, à paraître chez Routledge et qui a donné lieu à la Conférence de Canterbury en avril 2006 sous l'égide du Center for Federal Studies de Kent University.

central n'est qu'un joueur parmi d'autres. Le gouvernement central ne peut simplement pas être considéré comme le seul et unique représentant de l'intérêt national. En fait, le fédéralisme doit plutôt être interprété comme un système de gouvernement pouvant produire des majorités à des échelles différentes en vue justement d'encadrer le pouvoir du gouvernement central et de garantir aux minorités la souveraineté dans certains domaines de compétence:

*“Le fédéralisme moderne est une limite formelle à l’institutionnalisation de la volonté nationale majoritaire comme fondement légitime à la législation. Tout système fédéral qui est fonctionnel dénie par ses procédures que la majorité nationale est une expression efficiente de la souveraineté du peuple: une fédération remplace cette majorité avec une définition plus large de la souveraineté. Ce n’est pas en niant le principe démocratique, comme tel, mais en présentant une définition plus complexe de la citoyenneté démocratique. Il en résulte que les individus trouvent l’expression politique et la représentation dans deux (parfois même dans plusieurs) manifestations, lesquelles peuvent être contradictoires et antagonistes”.*<sup>269</sup>

La vision du Canada défendue par Trudeau contraste vivement avec celle de Whitaker en ce que ce dernier avance une théorie démocratique pour le mieux-être des États fédéraux. En bref, Trudeau et ses partisans n'appréciaient pas le fait que la politique canadienne soit composée de différentes majorités et qu'elle puisse être pensée et incarnée de façon tout aussi légitime à partir de bases territoriales distinctes.

Ceci nous amène à soulever un point important, avancé par Michael Burgess lorsqu'il traite des liens entre le fédéralisme, le nationalisme et l'État national: "Si la principale raison d'être de la fédération est sa capacité de continuer à protéger, promouvoir et préserver un ou plusieurs nationalismes sub-étatiques, (...), alors elle sera constamment sujette à une surveillance attentive. Le gouvernement fédéral (...) sera toujours l'objet de ce que Acton a appelé un 'scepticisme sain'".<sup>270</sup> Le point avancé ici est qu'il est essentiel pour les minorités d'être investies des pouvoirs nécessaires leur permettant d'agir comme des majorités dans tous les champs politiques indispensables à leur continuité historique.

Revenons à notre discussion sur le projet d'entente du lac Meech, il faut noter que le fédéralisme de concertation fut remis en question, à cette époque, parce qu'il

---

269 Reginald Whitaker, *A Sovereign Idea: Essays on Canada as a Democratic Community*, op. cit., p. 167.

270 Michael Burgess, *Comparative Federalism. Theory and Practice*, Londres, Routledge, 2006, p. 107.

ne reflétait pas le nationalisme majoritaire au Canada d'une manière favorable. Ce phénomène fut, d'ailleurs, en hausse tout au long des années où Pierre Trudeau et Jean Chrétien ont exercé les fonctions de premier ministre. Ce n'est pas tant sur la base de la démocratie que le fédéralisme de concertation fut remis en question mais pour la simple raison qu'il projetait une image composite du Canada. Passons brièvement en revue les interprétations que font deux spécialistes fort respectés au Canada des raisons données pour expliquer l'échec du lac Meech, cela contribuera à jeter un meilleur éclairage sur les transformations caractérisant l'évolution de la culture politique canadienne au cours des dernières années.

Le constitutionnaliste Alan Cairns conclut que l'entente du lac Meech était perçue par "plusieurs citoyens et groupes à l'extérieur du Québec (...) comme une diminution indésirable de leur perception d'eux-mêmes en tant que Canadiens".<sup>271</sup> Quant au juriste Peter Russell, il conclut que l'échec de Meech "a démontré qu'il y avait une volonté populaire en faveur du principe 'd'égalité des provinces' à l'extérieur du Québec. Une politique visant un arrangement spécial pour le Québec comporte un risque politique que les dirigeants ne sont pas prêts à assumer. Nous avons aussi appris avec Meech à quel point il est inacceptable pour le reste du Canada de s'en tenir à une ronde de changements constitutionnels strictement québécoise".<sup>272</sup>

Les échecs des Accords du Lac Meech et de Charlottetown, en 1990 et en 1992, sont venus illustrer à quel point les dirigeants politiques en provenance du Canada hors Québec se sont écartés des fondements mêmes du fédéralisme à l'origine du pacte fondateur. Les travaux de Guy Laforest à ce chapitre viennent appuyer ce constat de manière sentie.<sup>273</sup>

Plus près de nous, l'application de l'Entente cadre sur l'union sociale (ECUS), en 1999, et la signature de l'Entente sur la péréquation, à l'automne 2004, à l'exception peut-être de l'Accord sur les soins de santé convenu en septembre 2004, tend à confirmer la vision du pays qui alimente un parti pris fermement centralisateur.

---

271 Alan C. Cairns, "Citizens (Outsiders) and Government (Insiders) in Constitution-Making", *op. cit.*, p. 5-134.

272 Peter H. Russell, *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?*, 3<sup>e</sup> édition, Toronto, University of Toronto Press, 2004, p. 252.

273 Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Québec, Septentrion, 1992 (particulièrement les chapitres 5 "Trudeau et la saga de Meech" et 7 "Allaire, Bélanger, Campeau et les propositions de renouvellement du fédéralisme" et plus récemment du même auteur *Pour la liberté d'une société distincte*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2004.

Il est tout aussi ironique de noter que les négociations sur l'ECUS furent tenues à huis clos et que peu de voix condamnèrent ce fait. Les répercussions sont significatives pour le fédéralisme, considérant que le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral fut utilisé dans des champs de compétence exclusivement provinciale et que les nouvelles règles gouvernant les relations intergouvernementales, en matière de politiques sociales, touchent uniquement les provinces. Du point de vue du Québec, ce qui est le plus inquiétant, c'est qu'il n'est toujours pas signataire des accords et que l'Entente cadre sur l'union sociale continue de s'appliquer à la province même sans son accord. En fin de compte, le nationalisme majoritaire canadien prévaut simplement sur la réalité fédérale au Canada.

Si l'Accord du lac Meech qui fut convenu dans le secret est non-représentatif d'une vaste gamme d'opinions au Canada, que devons-nous penser de l'Entente cadre sur l'union sociale? Malgré une opposition de tous les partis politiques du Québec, l'Entente cadre sur l'union sociale fut imposée au Québec alors que peu d'efforts réels ont été faits pour tenir compte de ses préoccupations légitimes. Alain Noël, estime qu'on "ne peut éviter de constater que cette préoccupation pour le processus a seulement émergé au moment où la majorité anglophone s'est sentie réellement insatisfaite des résultats et qu'elle a disparu, par la suite, lorsqu'une entente des plus satisfaisantes pour elle fut signée derrière des portes closes (l'entente cadre sur l'union sociale de 1999 en est un exemple concret)".<sup>274</sup>

En bref, l'insatisfaction face au fédéralisme de concertation est survenue seulement lorsqu'il s'opposait au nationalisme majoritaire alors qu'il fut bien reçu lorsqu'il contribuait à consolider l'image du pays souhaitée par la majorité canadienne-anglaise.

\* \* \*

La critique du fédéralisme de concertation formulée par Donald Smiley démontre ainsi qu'il y a plusieurs bonnes raisons pour critiquer cette forme de fédéralisme; un certain manque de transparence, un plus faible niveau d'implication citoyenne, le retrait de certaines prérogatives aux assemblées législatives, l'affaiblissement de l'examen public, l'incitation faite aux gouvernements d'augmenter leurs

---

274 Alain Noël, "Democratic Deliberation in Multinational Federation", *op. cit.*, p. 6. Les mêmes constats peuvent être effectués à propos de l'affaiblissement de la tradition fédérale au Canada, lorsque l'on examine de plus près la Loi sur la clarté référendaire, concoctée par Ottawa en réponse au désir du Québec de tenir un autre référendum sur l'autodétermination.

dépenses et la croissance possible des conflits entre les ordres de gouvernement. Ces critiques ne peuvent pas être ignorées; il faut en tenir compte dans les améliorations à apporter au fonctionnement du système fédéral qui se construit sur les bases du fédéralisme de concertation. Il existe pourtant des raisons valables qui m'incitent à appuyer l'implantation d'un véritable fédéralisme de concertation.

D'une perspective québécoise, le principal enjeu avec l'institution du fédéralisme de concertation est la fréquence avec laquelle le gouvernement central a contourné les règles de fonctionnement pour satisfaire sa propre soif du pouvoir. Il n'en demeure pas moins que les institutions du fédéralisme de concertation pourraient fournir à un état-région,<sup>275</sup> comme le Québec, une voix déterminante au sein de la fédération.

L'une des principales caractéristiques du fédéralisme est qu'il permet aux États-membres de conserver leur propre mode de vie tout en encourageant le déploiement d'activités communes. Pour emprunter la juste expression de Samuel LaSelva, le fédéralisme propose un équilibre entre le désir politique "de vivre côte-à-côte et de vivre ensemble".<sup>276</sup> Une seconde caractéristique du fédéralisme, comme nous l'avons vu aux chapitres précédents, connue sous le nom du principe fédéral,<sup>277</sup> établit la non-subordination entre les ordres de gouvernement; en d'autres termes, les désaccords doivent être réglés par des négociations tenues d'égal à égal. En contexte fédéral, l'unilatéralisme est tout simplement exclu du monde des possibilités.

La non-subordination des pouvoirs entre les ordres de gouvernement est au coeur de la vision que les Québécois se font du fédéralisme chez qui l'on retrouve d'ailleurs un appui considérable aux principes de constitutionnalisme (consentement, continuité, reconnaissance mutuelle).<sup>278</sup> Le respect de ces principes donne l'assurance que les changements qui pourraient affecter directement le Québec ne peuvent être adoptés sans son consentement formel. En tant que porte-parole d'une minorité nationale, les dirigeants politiques du Québec ont toujours

---

275 Voir la discussion entourant la notion d'État-région dans Gemma Aubarell, Agustí Nicolau Coll et Adela Ross, *Immigració i qüestió nacional. Minories subestats i immigració a Europa*, Barcelone, Editorial Mediterrània, 2004, pp. 95-105.

276 Samuel LaSelva, *The Moral Foundations of Canadian Federalism: Paradoxes, Achievements, and Tragedies of Nationhood*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1996, p. 25.

277 Voir, note 46 supra.

278 Chacun de ces principes est élaboré dans James Tully, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1999, pp. 114-36.

insisté sur cette caractéristique du fédéralisme, puisqu'elle agit à titre de contre-poids à la volonté de la majorité canadienne.

Avec le temps, les négociations entre les élites ont été répudiées puisqu'elles excluaient la participation populaire, mais nous avons été peut-être trop prompts à exprimer notre opposition. Bien que nous devons aspirer à obtenir la plus grande implication populaire possible, il n'en demeure pas moins que les élites politiques, étant souvent les citoyens les mieux informés, ne devraient pas être exclues des négociations délicates qui portent sur des questions identitaires et de citoyenneté.

Dans le cadre de la dynamique Québec-Canada, les débats publics entourant Meech et Charlottetown nous ont conduits sur une pente glissante.<sup>279</sup> Ceci m'amène à proposer de ne pas abandonner les négociations que peuvent mener les élites politiques au niveau du fédéralisme exécutif. Ces élites politiques et les spécialistes les entourant peuvent servir de courroie de transmission et de porte-parole efficaces entre les gouvernements et les communautés nationales. En ce sens, le fédéralisme représente une institution clé pouvant contribuer à protéger les minorités nationales, tel que la Catalogne, l'Écosse, la Galice, ou le Québec, des représentations erronées qui sont faites de leurs besoins spécifiques, lesquels sont trop souvent présentés comme des privilèges demandés par des communautés nationales déjà trop choyées plutôt que comme des demandes légitimes.

Étant donné que le Canada forme une fédération multinationale, les élites politiques du Québec apparaissent à la plupart des intervenants, comme étant les mieux placées pour parler au nom de la nation québécoise au sein des institutions du fédéralisme de concertation. Enfin, et comme cet ouvrage l'a illustré, chaque fois que le Canada a pris ses distances d'un véritable fédéralisme de concertation, cela s'est fait aux dépens des intérêts du Québec. Le bon sens suggère qu'il faut redynamiser le fédéralisme de concertation au Canada; cela contribuerait à y approfondir significativement les pratiques démocratiques et, par ricochet, à développer la confiance et la loyauté dans les institutions politiques en place.

---

279 Durant les débats entourant l'entente du lac Meech, les féministes de l'extérieur du Québec ont argué que la clause de la société distincte dans l'accord proposé pouvait entraîner une oppression des femmes dans la province, en encourageant l'adoption de mesures répressives et discriminatoires par les dirigeants politiques en place. Les organisations féministes du Québec dénoncèrent rapidement cette attitude et parlèrent d'ignorance. Cf. Kenneth McRoberts, *Un pays à refaire: l'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal, Boréal, 1999, pp. 268-270.

Le fédéralisme de concertation est l'expression de la santé démocratique au Canada. Si les dirigeants politiques canadiens souhaitent réellement corriger des pratiques démocratiques vacillantes dans ce pays, ils seraient bien avisés de mettre de l'avant au premier chef des réformes électorales, d'offrir aux électeurs une approche qui est plus sensible aux différences de classes, de contrer la concentration excessive des pouvoirs au Bureau du premier ministre et de trouver des moyens appropriés pour atténuer les influences inégalitaires des régions au sein des institutions centrales.

Les institutions politiques du Québec ont souvent contribué à lancer des réformes démocratiques majeures lesquelles, par ailleurs, ont souvent été contrecarriées par les autres États-membres de la fédération. Les débats actuels au Québec portant sur les réformes électorales, une approche plus sensible aux revendications de classes et la régionalisation des pouvoirs, offrent de nouvelles avenues à explorer. Les Québécois sont disposés à s'ouvrir à un véritable fédéralisme de concertation en autant que cela leur permettra d'avoir des discussions quant à la poursuite de leurs propres préférences au niveau de la multination et d'enrichir le fonctionnement des pratiques démocratiques vues comme étant parfois chancelantes au pays. À défaut de pouvoir concrétiser un véritable fédéralisme multinational, le "deuxième meilleur choix"<sup>280</sup> serait celui de l'adoption d'un fédéralisme de concertation permettant au Canada et au Québec d'en arriver à des solutions politiques négociées bilatéralement. Dans le prochain chapitre, nous exposerons comment le Canada en est venu à tourner le dos graduellement aux pratiques fédérales et nous expliquerons en quoi cette position à alimenter la montée du mouvement souverainiste au Québec au cours des trente dernières années. Comme nous pourrions le voir, en cherchant à s'ériger comme seul pôle d'allégeance identitaire, le Canada contribue à s'aliéner les Québécois qui, en retour, s'inquiètent de la montée du nationalisme majoritaire canadien et se rangent derrière un nationalisme libéral québécois.

---

280 Cette théorie semble avoir beaucoup d'appuis chez les économistes qui défendent l'idée selon laquelle lorsqu'une solution optimale est difficilement réalisable, il vaut mieux se replier sur la deuxième meilleure option disponible.





# **5.** LES EFFETS DU NATIONALISME MAJORITAIRE AU CANADA



## Les effets du nationalisme majoritaire au Canada<sup>281</sup>

*“Comment imaginer une communauté politique d’où serait bannie l’une des sources culturelles qui l’alimentent? Le réveil actuel des nationalités suffit à nous avertir des terribles conflits déclenchés dans des États qui ont méprisé les nations, tentant de se substituer à elles au point de se donner eux-mêmes arbitrairement pour des nations”. Fernand Dumont<sup>282</sup>*

Il existe une opinion répandue, entretenue par certains intellectuels et certains porte-parole des forces politiques dominantes au Canada, selon laquelle le nationalisme minoritaire constitue une menace pour la stabilité politique et met en danger les pratiques démocratiques. Des auteurs, tels que Eric Hobsbawm et l’ancien ministre fédéral et politologue canadien, Stéphane Dion, peuvent être associés sans difficulté à ce courant de pensée. Pour contrebalancer cette position, des auteurs, comme Michael Keating, Rainer Bauböck et James Tully, aussi bien que l’ancien conseiller politique du Parti Québécois, Jean-François Lisée, ont démontré que le nationalisme minoritaire pouvait être à la fois socialement et politiquement fondé sur les plans de la légitimité et de la représentativité. Dans ce chapitre, j’examine en quoi le nationalisme majoritaire fait obstacle aux changements politiques au Canada et contribue à la mobilisation des forces du nationalisme minoritaire qui réagissent aux effets de flux et de reflux de l’ordre politique dominant.

À ce jour, la littérature sur le nationalisme a eu tendance à porter sur les quêtes d’indépendance politique des minorités nationales et à négliger les exercices de construction nationale des majorités nationales; une distinction est faite entre les *“state-seeking nationalisms”* et les *“nationalizing practices”*, selon les termes évocateurs de Rogers Brubaker.<sup>283</sup> Dans le contexte canadien, le nationalisme majoritaire se traduit par l’ensemble des mesures introduites par le gouvernement fédéral – allant d’une Charte canadienne des droits et libertés jusqu’aux

---

281 Ce texte étoffe un argument initialement étayé dans le cadre des travaux du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales, voir Alain-G. Gagnon, “Undermining Federalism and Feeding Minority Nationalism: the impact of majority nationalism in Canada”, dans Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau et François Rocher, dir., *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques/McGill-Queen’s University Press, 2003, pp. 295-312.

282 Fernand Dumont, *Raisons communes*, Montréal, Boréal, 1995, pp. 54-55.

283 Rogers Brubaker, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 9.

prestations de retraite, aux Fonds d'innovation, à la distribution de drapeaux et aux Chaires du millénaire en éducation – dans le but de promouvoir une identité nationale pancanadienne et de réduire les sentiments nationaux minoritaires à des expressions folkloriques, lorsqu'ils ne sont pas tout simplement considérés comme des éléments subversifs.

L'hypothèse que je voudrais examiner est que, à la suite du rapatriement de la Constitution canadienne, en 1982, de la proposition de l'Accord de Charlottetown en 1992 et de la Déclaration de Calgary en 1997, elle-même suivie, trois ans plus tard, de la Loi sur la clarté référendaire, le Québec en est venu à considérer que ses marges de manoeuvre étaient délimitées, voire la plupart du temps établies, par les forces politiques du nationalisme majoritaire. Cet État-membre de la fédération devenait ainsi un partenaire mécontent dans un système politique de moins en moins fédéral. Par conséquent, je soutiens que le système fédéral canadien poursuit sciemment et stratégiquement l'abandon de certains de ses éléments fondateurs à travers le rejet des pratiques fédérales dans de nombreux champs politiques.

Dans ce chapitre, j'analyse trois de ces champs politiques. J'examine, en premier lieu, l'entente-cadre sur l'union sociale canadienne (ECUS, 1999-2002) en ce qu'elle touche à la dynamique des relations intergouvernementales dans le domaine des politiques sociales; en deuxième lieu, les effets d'une charte pancanadienne des droits et des libertés qui, portée par les institutions judiciaires du pouvoir central, entrave la représentativité de l'Assemblée nationale du Québec et altère profondément de part et d'autre du Canada les liens existants entre les citoyens et les gouvernements; et, en dernier lieu, les contraintes croissantes à l'égard du Québec dans le champ des relations internationales.

## 5.1. Considérations théoriques

En considération de certains de mes travaux antérieurs sur l'influence des idées politiques, j'analyserai le nationalisme minoritaire/majoritaire comme une variable indépendante et un facteur-clé qui agit sur les faits politiques. Le nationalisme recouvre une variété de sens pour une diversité d'interprètes. Il se rapporte à ce que Michel Foucault nomme la "formation discursive" ou, en citant Craig Calhoun, "à une manière de parler qui forme notre conscience mais qui demeure suffisamment ouverte pour que ne cessent jamais le renouvellement croissant des enjeux et des interrogations, la capacité de nous entraîner dans des discussions toujours plus intenses et la production de débats inces-

sants concernant la façon de nous le représenter”.<sup>284</sup> Le terme “hégémonie” résonne ici.

Dans son édifiant ouvrage *Nationalism: Five Roads to Modernity*, Liah Greenfeld énonce en conclusion, à la suite de ses analyses sur les nationalismes anglais, français, allemand, russe et américain, que

*“[L]e rôle de l’amour-propre – ou l’aspiration aux honneurs – a été largement sous-estimé dans l’explication du changement social, alors que la soif de pouvoir ou la volonté de puissance sont communément considérées comme ses véritables ressorts. Dans les cinq cas [...] l’émergence du nationalisme est reliée à des préoccupations de prestige – l’aristocratie anglaise s’efforçait de le justifier, les noblesses française et russe de le défendre et les intellectuels allemands de le réaliser. Même pour les Américains, préoccupés pourtant par les questions matérielles, la taxation sans la représentation invoquait davantage une insulte à leur fierté qu’une atteinte à leurs intérêts économiques. Ils se sont battus – et sont devenus une nation – pour obtenir le respect qui leur était dû bien avant toute autre chose”.*<sup>285</sup>

Comme l’illustrera le présent chapitre, l’aspiration aux honneurs tout autant que la soif de pouvoir a aussi été la règle du jeu au Canada.

Dans le contexte canadien, Jane Jenson et Sylvia Bashevkin<sup>286</sup> ont toutes les deux, parmi d’autres, mis l’accent sur “l’univers du discours politique” en affirmant qu’un regard posé essentiellement sur les relations entre l’État et la société peut faire perdre de vue la situation d’ensemble. Une étude longitudinale des phénomènes politiques, qu’elle soit le fait d’un modèle centré exclusivement sur l’État ou sur la société, bien que pertinente, est en soi insuffisante s’il ne s’y joint pas simultanément une investigation du domaine des idées. Les legs politiques importent, en particulier dans un État fédéral comme le Canada où se

---

284 Craig Calhoun, *Nationalism*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997, p. 3.

285 Liah Greenfeld, *Nationalism: Five Roads to Modernity*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, p. 488. Voir aussi ses récents travaux dont *Nationalism and the Mind. Essays on Modern Culture*, Oxford, Oneworld Publications, 2006.

286 Jane Jenson, “Naming Nations: Making Nationalist Claims in Canadian Public Discourse”, *Canadian Journal of Sociology and Anthropology*, vol. 30, no 3, 1993, pp. 337-358; Sylvia Bashevkin, *True Patriot Love: The Politics of Canadian Nationalism*, Toronto, Oxford University Press, 1991.

confrontent les discours politiques générés par les nationalismes majoritaires et minoritaires.<sup>287</sup>

Bashevkin considère que le pancanadianisme – que, pour ma part, j’assimile à un discours spécifique au nationalisme majoritaire – se caractérise par une conception du monde de centre-gauche axée sur le rôle prédominant du gouvernement fédéral. Elle décrit cette conception du monde comme “la quête organisée d’une cohésion et d’une spécificité canadienne sur le continent nord-américain à travers l’introduction par le gouvernement fédéral de politiques spécifiques, en matière de culture, de commerce ou d’investissement, aux fins de contrer les intrusions américaines”.<sup>288</sup> Malgré le fait que le gouvernement fédéral ait graduellement abandonné ses visées de centre-gauche au profit de la réduction du secteur public et de l’ouverture au commerce international, le constat demeure. Les manifestations quotidiennes d’un nationalisme majoritaire au Canada peuvent s’observer dans un discours politique dominant qui propage l’image d’un État sans différenciation territoriale sur la scène internationale, propose l’ordonnance de “normes nationales” dans sa politique intérieure et sous-entend un engagement mou des citoyens et du secteur privé dans les affaires publiques. Tout cela contribue à l’affaiblissement du Québec dans ses capacités d’appliquer ses propres politiques sur son propre territoire.

Le pancanadianisme, comme le conçoit Bashevkin, repose sur des idées politiques préconçues. Mais l’importance du nationalisme majoritaire peut aussi être appréciée par une analyse du pouvoir de dépenser et du contrôle fiscal, tout aussi bien que par le degré de respect démontré envers les arrangements contractuels qui établissent le partage des pouvoirs dans un régime fédéral.<sup>289</sup> Cela est d’autant plus remarquable que les discussions portant sur le partage des pouvoirs font l’objet de négociations intergouvernementales, ce qui laisse peu de marge de manoeuvre au Québec. Il faut souligner qu’à la suite de la défaite des Conservateurs aux mains des Libéraux de Jean Chrétien en 1993, les négociations intergouvernementales devinrent largement obsolètes et ne furent point prisées pendant le long règne libéral de 1993 à 2006, ce parti ministériel

---

287 Katherine E. Swinton et Carol J. Rogerson, dir., *Competing Constitutional Visions*, Toronto, Carswell, 1988.

288 Sylvia Bashevkin, *True Patriots Love. The Politics of Canadian Nationalism*, op. cit., p. 157.

289 Voir, Guy Laforest, “Se placer dans les souliers des autres partenaires dans l’union canadienne” dans Guy Laforest et Roger Gibbins, dir., *Sortir de l’impasse: les voies de la réconciliation*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1998, pp. 55-84 dans lequel l’auteur dénonce les effets impériaux des pratiques politiques qui prévalent au Canada.

préférant imposer ses vues loin des regards publics plutôt que de légitimer un cadre de discussion reconnu.

L'arrivée de la Charte canadienne des droits et libertés n'a fait qu'exacerber cette orientation. L'objectif de réaliser au nom des principes universels du droit une égalité de traitement entre tous les citoyens sur l'ensemble du territoire canadien a eu comme résultats, d'une part, une inévitable homogénéisation des politiques à travers tout le pays et, d'autre part, un déplacement du lieu des débats politiques passant des mains de représentants élus du fédéral et des provinces à celles de juges nommés par le pouvoir central. En conséquence, les conférences des premiers ministres sont devenues, pour l'essentiel, des événements sans aboutissement.<sup>290</sup>

En plus, il est souvent affirmé que les répercussions du commerce international limitent la liberté d'action de l'État et, par voie de conséquence, sa souveraineté. Cela conduit le gouvernement fédéral à dépouiller les provinces de leurs compétences en matière de politique intérieure. Plusieurs des provinces les plus faibles n'ont pas la force de s'opposer à cette nouvelle orientation, mais les provinces plus fortes, comme l'Alberta, l'Ontario et le Québec, ont, au cours des ans, régulièrement fait part de leurs inquiétudes et de leur mécontentement. D'une part, les provinces se font dire qu'elles ont dorénavant un plus grand rôle consultatif et des compétences administratives renforcées. Mais, d'autre part, du fait qu'elles ont été dépouillées de leurs compétences, ce soi-disant levier de pouvoir est impuissant. De la sorte, les États-membres de la fédération canadienne, y compris le Québec, sont considérés sur un pied d'égalité avec les autres groupes consultatifs oeuvrant dans les divers domaines politiques, et cela sans aucune considération de l'existence de séparation des pouvoirs. Dans ces conditions, ce qu'il reste de la souveraineté, à la suite de la mondialisation économique, appartient au gouvernement central. Ce discours repose sur une vague conception de la participation des provinces dans le processus politique, et, en conséquence, des termes tels que "collaboration", "partenariat"<sup>291</sup> et "unité" deviennent dénués de sens et

---

290 Martin Papillon et Richard Simeon, "The Weakest Link? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations", dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar, dir., *Canada. The State of the Federation 2002. Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism*, Kingston, Queen's Institute of Intergovernmental Relations, 2004, pp. 113-140.

291 Jennifer Smith, "Informal Constitutional Development: Change by Other Means", dans Herman Bakvis et Grace Skogstad, dir., *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy. : l'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, 1<sup>re</sup> édition, Don Mills, Oxford University Press, 2002, pp. 40-58; Alain Noël, "Without Quebec: Collaborative Federalism with a Footnote", *Policy Matters*, vol. 1, no 2, mars 2000, p.1-26.

ne servent qu'à renforcer le pouvoir central. Dès lors, les velléités de collaboration des partisans du nationalisme majoritaire au Canada ne visent que la construction d'une identité nationale homogène aveugle aux différences.

Selon les termes de Rogers Brubaker, nous sommes en présence d'un État aux pratiques nationalitaires lorsqu'il agit dans l'intérêt et sur l'ordre d'une "nation titulaire" pour laquelle la langue, la culture, le poids démographique, le niveau de vie et l'hégémonie politique doivent être protégés et promus par l'État. Les éléments-clés ici sont (1) le sens de 'l'appropriation' de l'État par un groupe ethno-culturel particulier que l'on peut distinguer de l'ensemble des habitants ou des résidents permanents qui composent la population, et (2) le dispositif 'correcteur' ou 'compensateur' qui vise à utiliser la puissance publique pour promouvoir les [...] intérêts spécifiques de la souche nationale".<sup>292</sup>

A contrario, le nationalisme minoritaire québécois, qui est représenté par tous les partis politiques siégeant à l'Assemblée nationale du Québec et porté d'une seule voix à Ottawa par le Bloc Québécois, a peu de recours dans ses tentatives de concrétiser les aspirations politiques du Québec par des politiques publiques ou d'obtenir la reconnaissance du caractère distinct de la société québécoise. Faisant face à un État central recourant à des pratiques nationalistes, ces partis politiques sont contraints de mener des combats d'arrière-garde, alors que les partisans du nationalisme majoritaire, sapant les fondements du libéralisme, ont la possibilité d'exprimer leur projet en termes d'unité nationale. Après ces quelques considérations théoriques, il importe maintenant de faire un bref examen de trois domaines politiques qui génèrent d'importantes tensions entre le Québec et le gouvernement fédéral. Ces tensions se sont envenimées avec le retour au pouvoir des Libéraux en 1993, après dix ans passés sur les bancs de l'opposition. Avec le retour au pouvoir des Conservateurs de Stephen Harper, en janvier 2006, une plus grande ouverture aux revendications en provenance du Québec a toutefois été exprimée.

## 5.2. L'examen de trois initiatives gouvernementales

L'exploration qui suit concerne les politiques du gouvernement fédéral dans des champs aussi divers que la politique sociale, l'enchâssement constitutionnel de

---

<sup>292</sup> Rogers Brubaker, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, op. cit., pp. 103-104.

la Charte des droits et libertés et les relations internationales depuis le début des années 1980. Il vise à illustrer comment la description de Brubaker des pratiques nationalitaires des États d'Europe Centrale et Orientale peut aussi s'appliquer à l'État canadien.<sup>293</sup>

### **5.2.1. L'union sociale canadienne**

L'union sociale offre un cas exemplaire d'un effort concerté pour transformer par le haut des domaines de compétences politiques sans aucun respect de la séparation des pouvoirs. En d'autres termes, la mise en oeuvre de l'union sociale canadienne est perçue comme un "instrument d'ingénierie d'État"<sup>294</sup> par le gouvernement fédéral.

L'idée d'une union sociale au Canada a fait son apparition publique dans le sillage de l'échec de l'Accord du lac Meech (1987-1990), en même temps que prenaient place les discussions constitutionnelles concernant les propositions fédérales de septembre 1991.<sup>295</sup> À l'origine, le concept avait été pensé par Ottawa comme un instrument inhérent au processus de *nation building*. Par la suite, il fut vu comme un moyen pour les États-membres de la fédération d'assumer pleinement leurs responsabilités en matière de politique sociale et de formuler des revendications communes auprès du gouvernement fédéral par l'entremise des négociations intergouvernementales; il s'est enfin confondu, suivant les avancées et les reculs des relations fédérales-provinciales, avec le projet d'un nationalisme majoritaire aveugle aux distinctions de compétences existantes. Le "pouvoir du portefeuille" venait jeter une ombre sur les ententes constitutionnelles antérieures favorisant en cela le gouvernement central qui dispose de ressources financières fort considérables.

Tout le reste découle de la reconnaissance du pouvoir fédéral de dépenser, parce que seuls les États-membres qui reconnaissent ce pouvoir ont accès à la générosité fédérale. Un droit de retrait avec pleine compensation financière n'est doré-

---

293 Cette étude pourrait très bien s'étendre à d'autres domaines tels que la mobilité des travailleurs et la formation de la main d'oeuvre, les aides financières aux étudiants et à l'éducation post-secondaire, tout comme les prestations pour enfant et les programmes d'innovation mis sur pied par le gouvernement fédéral au Canada.

294 Dans la littérature anglophone, on retrouve l'expression de "statecraft" pour décrire le processus. À titre d'illustration, voir Peter H. Russell, "Bold Statecraft, Questionable Jurisprudence", dans Keith Banting et Richard Simeon, dir., *And No One Cheered*, Toronto, Methuen, 1983, pp. 210-238.

295 Voir le chapitre de Sarah Fortin, "De l'union sociale canadienne à l'union sociale fédérale du Canada" dans Alain-G. Gagnon, dir., *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, pp. 339-369.

navant plus une option pour les provinces à moins qu'elles ne remplissent les conditions strictes édictées par Ottawa. Le gouvernement central, qui se réserve le droit de contribuer aux budgets provinciaux, le fait à deux conditions: premièrement, que les provinces fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour atteindre les objectifs pancanadiens en matière de soins de santé, d'éducation post-secondaire, d'aide sociale et de services sociaux – tous des secteurs de compétence exclusive des provinces –; et, deuxièmement, qu'elles acceptent de bonne foi de respecter le partage des responsabilités sanctionné par Ottawa et les provinces, à l'exception du Québec.<sup>296</sup> Comme l'explique le philosophe Will Kymlicka:

*Si les droits linguistiques et les normes de programmes sociaux doivent s'appliquer dans tout le pays, il s'ensuit que les décisions qui les touchent doivent se prendre au niveau fédéral plutôt qu'au niveau provincial. Et cela, à son tour, signifie que ces décisions seront prises par une instance où les Canadiens anglophones jouissent d'une majorité écrasante. [...]*

*Bref, l'idée que les Canadiens forment une seule nation d'un océan à l'autre et que le gouvernement fédéral a pour mission de définir et de promouvoir cette nationalité commune accroît la mobilité et le pouvoir politique des Canadiens anglophones. Il n'est donc pas étonnant que ceux-ci aient adhéré si massivement au nationalisme canadien.<sup>297</sup>*

Reprenant cette interprétation, Alain Noël déclare que la seule option offerte au Québec pour exprimer son désaccord est de l'inscrire comme une simple note mise en bas de page des programmes fédéraux obligatoires.<sup>298</sup> Il s'agit là de la fin d'un fédéralisme qui posait ses fondements sur la collaboration véritable entre les États-membres et, de façon plus significative, entre les États-membres et le gouvernement fédéral.<sup>299</sup>

Qui plus est, le gouvernement central a décrété qu'il pouvait dorénavant prendre de nouvelles initiatives par l'intermédiaire de l'entente-cadre sur l'union sociale,

---

296 Ce point est explicité dans Alain-G. Gagnon, "Travailler en partenariat pour les Canadiens", dans Alain-G. Gagnon, dir., *L'Union sociale sans le Québec. Huit études sur l'entente-cadre*, Montréal, Les Éditions Saint-Martin, 2000, pp. 129-154.

297 Will Kymlicka, "Le fédéralisme multinational au Canada: un partenariat à repenser", dans Guy Laforest et Roger Gibbins, dir., *Sortir de l'impasse: les voies de la réconciliation*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1998, p. 33.

298 Alain Noël, "Without Quebec: Collaborative Federalism with a Footnote", op. cit., p.1-26; Voir aussi André Burelle, "Mise en tutelle des provinces", *Le Devoir*, Montréal, 15 février 1999, p. A-7.

299 Pour un développement plus approfondi des diverses phases du fédéralisme de concertation au Canada, il faut se reporter aux chapitres 2 et 5.

à condition qu'il donne un préavis de trois mois aux gouvernements provinciaux et territoriaux. Il agit ainsi au moyen de transferts directs aux personnes et aux organisations engagées dans les soins de santé, l'éducation post-secondaire, l'aide sociale et les services sociaux. Il est non seulement question, ici, d'un des changements les plus discutables apportés à la séparation des pouvoirs au Canada, mais d'une transformation qui va à l'encontre de la réalité multinationale du pays pour y substituer, selon les intentions du gouvernement central, un fédéralisme mononational. La situation peut se décrire comme étant celle d'un gouvernement central qui continue à miner les considérations normatives aux sources du fédéralisme ainsi qu'on l'a vu au chapitre 2 et qui impose ses vues dominatrices sans trop se soucier des communautés nationales concernées.

"Les changements par des moyens non-constitutionnels" sont devenus le mot d'ordre d'Ottawa qui, en faisant usage de diverses initiatives, conduit à rien de moins que des modifications constitutionnelles significatives.<sup>300</sup> Ces changements sont englobants et structurants, de même qu'ils établissent des précédents qui devront être pris en considération dans les affaires fédérales-provinciales. Toutefois, c'est encore au Québec qu'il incombe de faire la preuve à ses partenaires au sein de la fédération que le principe fédéral a été bafoué encore une fois. Cela pourrait bien un jour se retourner contre Ottawa, comme l'explique la politologue Jennifer Smith:

*"[L]a tradition et le principe [fédéral] demeurent les points de repère pour juger de l'état du fédéralisme au pays. Ces points de repère peuvent servir à délégitimer un changement anti-fédéral non constitutionnel.*

*[...] Le principe fédéral est un élément critique de la démocratie dans un vaste État fédéral. C'est pourquoi, aussi traditionnel qu'il puisse paraître, on ne devrait pas y renoncer sans crainte. De toute évidence, il ne devrait pas être abandonné dans une série de développements qui s'accumulent au point de constituer un changement constitutionnel informel. Plus un principe est important, et plus s'accroît le besoin de procédures de modification formelles".<sup>301</sup>*

L'étude de la politique sociale confirme la thèse d'un gouvernement central désireux d'agir, nonobstant la constitution canadienne, pour imposer ses vues cen-

---

300 Jennifer Smith, "Informal Constitutional Development: Change by Other Means", dans Herman Bakvis et Grace Skogstad, dir., *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, op. cit., pp. 40-58.

301 Jennifer Smith, *Ibid.*, pp. 55-56.

tralisatrices. Cela se fait sous le couvert d'un "fédéralisme coopératif", un euphémisme inventé au cours des années 1960, pour atténuer les manifestations d'un fédéralisme dominateur.

## 5.2.2. L'enchâssement de la Charte canadienne des droits et libertés

L'acte le plus manifeste du gouvernement fédéral en direction d'un nationalisme pancanadien fut probablement l'enchâssement constitutionnel d'une Charte des droits et libertés, considérée comme l'élément-clé du rapatriement de 1982. D'une part, l'enchâssement des droits était en rupture avec l'ordre légal et constitutionnel canadien<sup>302</sup> et, d'autre part, l'imposition de la Charte portait atteinte à la suprématie des législatures, provinciales et fédérale. En effet, l'insertion de la Charte dans la constitution, à laquelle le Québec n'a toujours pas consenti, constitue non seulement une modification du partage des pouvoirs au Canada, mais bien plus encore une refondation des pratiques fédérales. À ce jour, il s'agit là de l'initiative nationalitaire la moins déguisée prise par le gouvernement fédéral.

La Charte des droits et libertés, qui fut l'oeuvre personnelle de Pierre Elliott Trudeau, formait, en compagnie du multiculturalisme et du bilinguisme institutionnel, la dernière pièce d'un puzzle visant à insuffler les bases universelles d'une identité pancanadienne. Pour Trudeau,<sup>303</sup> la nation juridique, dans laquelle chaque citoyen bénéficie d'un ensemble de droits individuels, était l'expression institutionnelle d'une "société juste" – celle qui est fondée sur la raison par opposition aux attaches "paroissiales" et "émotives" des identités régionales sur lesquelles fut construit le Canada –.<sup>304</sup> Le régime des droits individuels instauré par la Charte peut être considéré comme une des attaques les plus virulentes à l'encontre des capacités législatives du Québec, puisqu'il fait fi de ses interprétations du fédéralisme. Le philosophe James Tully décrit avec justesse les implications nationalistes de l'adoption de la Charte, en ces mots:

---

302 Cette interprétation est détaillée dans Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *Rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, Québec, Publications officielles du Québec, 1991, p. 34.

303 Pour une analyse approfondie de l'apport de Trudeau à la culture politique canadienne, voir James Bickerton, Stephen Brooks et Alain-G. Gagnon, *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, 2003, chapitre 7.

304 Sur l'utilisation de Trudeau du nationalisme judiciaire comme rempart contre le nationalisme québécois, voir Michael Oliver, "Laurendeau et Trudeau: leurs opinions sur le Canada", dans Raymond Hudon et Réjean Pelletier, dir., *L'engagement intellectuel: mélanges en l'honneur de Léon Dion*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1991, pp. 339-368.

*“Lorsque l’assemblée législative du Québec s’évertue à préserver et à mettre en valeur le trait dominant du Québec comme une société moderne de langue française, il se trouve que sa souveraineté traditionnelle en ce domaine est restreinte par une Charte qui lui dicte la façon de rédiger et de justifier toutes ses lois, mais dans laquelle toute reconnaissance du caractère distinct du Québec a été complètement exclue. La Charte a alors pour conséquence d’absorber le Québec dans une culture nationale pancanadienne, ce que précisément l’instauration de la constitution de 1867, selon Lord Watson, devait empêcher. Par conséquent, dans cette perspective, la Charte est ‘impériale’, dans toute l’acception du terme qui a, de toute époque, servi à justifier l’indépendance”.*<sup>305</sup>

Les droits sont des biens prépolitiques, et, par conséquent, le gouvernement qui a la charge de les définir sort vainqueur des conflits politiques dans un système fédéral. Selon Guy Laforest, l’insuccès des fédéralistes de fonder la nation sur une Charte des droits réside, en partie, dans le fait qu’à l’opposé de la nation québécoise – dont l’expression fut soutenue et dans une large mesure modernisée durant la Révolution tranquille – la nation canadienne-anglaise fut pour l’essentiel une création de l’État central, dès la confédération.<sup>306</sup> De telle sorte que l’État central a toujours représenté la nation canadienne – l’identité canadienne, ou l’expression nationaliste de la majorité, s’insinue dans l’esprit du gouvernement fédéral –.<sup>307</sup> La Charte peut alors être interprétée comme une réponse directe à l’influence grandissante de l’État québécois dans la définition et le développement de la nation québécoise. Par le moyen d’un régime des droits, le gouvernement fédéral détermine quels liens d’allégeance devraient être reconnus par les citoyens du Canada.

D’après Peter Russell, les éléments unificateurs et nationalitaires de la Charte sont triples.<sup>308</sup> Premièrement, la Charte est un symbole unificateur puisque son public, à l’écoute d’un discours sur les droits et les valeurs partagées, se compose de tous les Canadiens, d’un océan à l’autre. Cette fonction symbolique est essen-

---

305 James Tully, “Let’s Talk: The Quebec Referendum and the Future of Canada”, Les conférences Austin et Hempel Lectures, Dalhousie University et University of Prince Edward Island, les 23 et 27 mars 1995.

306 Guy Laforest, *Trudeau et la fin d’un rêve canadien*, Sillery, Septentrion, 1992.

307 Pour une analyse du rôle du gouvernement central dans la formation de la nation canadienne, voir Philip Resnick, *Thinking English Canada*, Toronto, Stoddart, 1994.

308 Peter H. Russell, “The Political Purposes of the Charter of Rights and Freedoms”, *Canadian Bar Review*, vol. 61, 1983, pp. 1-33.

tielle à la définition de la citoyenneté et de l'identité canadiennes. Deuxièmement, la Charte promeut des critères nationaux; ainsi, elle uniformise les politiques pour les conformer à ses règles. Les politiques linguistiques en sont un exemple manifeste. En dernier lieu, la judiciarisation du système politique canadien a pour conséquence que les enjeux politiques ne sont plus l'objet de définitions régionales ni de délibérations des assemblées provinciales, puisqu'ils prennent un caractère "national" et non territorial. Ce point est renforcé d'autant plus que le système judiciaire canadien est hiérarchique et que la jurisprudence de la Cour suprême a force exécutoire sur tous les autres tribunaux. Guy Laforest pousse plus loin cet argument lorsqu'il constate que "[l]a Charte de 1982 déterritorialise les conflits, elle les sort des confins provinciaux pour les replacer dans une arène juridico-politique pancanadienne où ils seront arbitrés, en dernière instance, par une Cour suprême qui relève de l'État central".<sup>309</sup> D'ailleurs, Laforest prétend que la Charte, en plus de normaliser certaines pratiques sociales, contribue à la convergence du code civil du Québec – un élément-clef du statut distinct du Québec au Canada – et de la *common law*, atténuant un des aspects qui contribuent à faire du Québec une société distincte dans l'ensemble canadien.

Les fonctions nationalitaires de la Charte ont pour corollaire l'ébranlement des fondements du fédéralisme à la source du pays. Alors que les fondations du système fédéral reposaient intrinsèquement sur les délimitations régionales et territoriales, la Charte modifie les règles du jeu politique en occultant la spécificité territoriale qui, dès lors, devient insignifiante, et lui substitue un cadre où s'équivalent toutes les identités, minoritaires ou non, territoriales ou non. L'entrée dans l'arène politique des groupes non territoriaux et des individus actifs dans la communauté nationale canadienne est venue diluer le principe des "deux majorités" défendu par la plupart des acteurs politiques et sociaux du Québec. En d'autres termes, le nationalisme dominant qui s'exprime par la Charte conçoit, dans les faits, les autres identités comme des minorités. Le Québec, dorénavant une province parmi d'autres selon les nouvelles règles imposées, est restreint dans ses capacités de promouvoir un ensemble de valeurs et de priorités communes différentes de celles des autres provinces.

Janet Hiebert a entrepris une étude empirique des interprétations et des applications de la Charte visant à déterminer si elle affaiblit le pluralisme territorial du fédéralisme canadien, ou si elle permet la diversité provinciale dans les délibéra-

---

309 Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, *op. cit.*, p. 185.

tions politiques.<sup>310</sup> Sans détailler les différentes causes juridiques que son étude met en lumière, on peut retenir de ses conclusions que la plupart des jugements de la Cour suprême ont interprété la Charte d'une manière conforme à la diversité fédérale. De là, elle peut soutenir que les considérations de la Cour propres à défendre les intérêts des provinces servent de butoir aux orientations centralisatrices de la Charte. Sans aller jusqu'à affirmer que la Charte n'a eu aucun effet sur la diversité provinciale dans le processus politique, Hiebert soutient, par ailleurs, qu'il n'y a pas de preuve empirique à la thèse selon laquelle la jurisprudence de la Charte aurait produit une interprétation uniforme des droits, sans égard aux différences régionales. Néanmoins, Hiebert apporte une réserve importante et éclairante à son argumentation:

*“La Charte apporte de grandes restrictions à l'autonomie des provinces lorsqu'une loi provinciale entre en conflit ouvert avec un droit protégé et spécifique [...]. Cependant, la majorité des droits protégés sont formulés en termes vagues et abstraits. En l'occurrence, les restrictions à la capacité du Québec d'établir une politique de la langue d'enseignement scolaire ne devraient pas servir d'argument à la proposition générale stipulant que la poursuite d'objectifs culturels ou de valeurs communes par les provinces serait inévitablement refusée par la Charte”.*<sup>311</sup>

Les fondements de ces décisions de la Cour reposeraient, selon Hiebert, sur le fait que la clause du “caractère raisonnable”, prévue par l'article 1 de la Charte, est interprétée expressément en un sens fédéraliste. En d'autres termes, les limites imposées au régime des droits sont précisément ce qui rend la Charte compatible avec le fédéralisme. De ce point de vue, les initiatives politiques des provinces disposent d'un atout majeur pour contrecarrer les effets individualistes de la Charte, à condition que les valeurs qu'elles défendent s'accordent avec une société libre et démocratique. Le fait que la charge de prouver la justesse des objectifs recherchés relève de la responsabilité des gouvernements est jugé tout à fait conciliable avec le principe de la diversité provinciale, alors que la disposition de dérogation (article 33 de la Charte) dont l'esprit exprime pourtant d'avantage la diversité provinciale, est imprégnée d'illégitimité au point de restreindre, dans une culture politique de plus en plus “légaliste”, son usage par les gouvernements provinciaux.

---

310 Janet L. Hiebert, *Limiting Rights: The Dilemma of Judicial Review*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1996.

311 Janet Hiebert, *Limiting Rights: The Dilemma of Judicial Review*, *Ibid.*, p. 137.

Tout en reconnaissant que l'étude de Hiebert apporte une contribution empirique importante au débat concernant la compatibilité entre la Charte et le fédéralisme, il faut néanmoins reconnaître qu'elle n'affaiblit pas l'affirmation selon laquelle la Charte est contraire à l'esprit du fédéralisme et en désaccord avec les pratiques constitutionnelles canadiennes. En premier lieu, comme l'admet Hiebert, la jurisprudence à l'égard de la diversité provinciale est plutôt limitée. Et ce n'est pas une simple question de statistiques. Il se peut très bien que les répercussions de la Charte soient ressenties avant même qu'un litige soit porté devant la Cour; par exemple, les cas où les gouvernements observent la Charte dès l'étape de l'élaboration des politiques. La tendance uniformisatrice de la Charte ne peut donc pas se démontrer en n'observant que la jurisprudence. Autrement dit, si l'uniformisation peut prendre place antérieurement aux contentieux, un examen plus précis des conséquences de la Charte doit se faire, bien avant toute autre chose, dans l'analyse du processus politique. En posant son regard exclusivement en aval et sur une jurisprudence plutôt restreinte, Hiebert peut soutenir que la Charte ne favorise pas le gouvernement central outre mesure, mais ainsi, elle évince de son analyse les effets uniformisateurs et centralisateurs de la Charte qui pèsent lourdement en amont, alors que les législateurs cherchent à éviter les litiges. L'approche méthodologique choisie par Hiebert a donc pour résultat de voiler les répercussions de la Charte au lieu de les clarifier.

En second lieu, même si nous reconnaissons que les provinces disposent d'un atout majeur par l'entremise de l'article 1 de la Charte, elles ont néanmoins la charge de déclarer leurs intentions et de justifier leurs actions devant une institution centrale. Les effets du nationalisme majoritaire peuvent procéder par insinuation, mais il n'en demeure pas moins qu'une institution centrale s'érige en arbitre dans des domaines de compétence exclusive des provinces.<sup>312</sup>

En troisième lieu, comme le souligne Rainer Knopff et Fred Morton, le gouvernement fédéral est dans une situation dans laquelle il gagne sur tous les tableaux. D'une part, si les provinces perdent devant la Cour, il y a réduction de la diversité provinciale et instauration d'un cadre uniforme des initiatives politiques des pro-

---

312 Il s'agit d'un raisonnement similaire à celui qui a nourri la popularité au Canada hors Québec de la *Loi sur la clarté référendaire* laquelle fut sanctionnée à Ottawa, le 29 juin 2000: "*faites ce qu'il vous plaît, mais nous (une institution centrale et pancanadienne) aurons le dernier mot!*" Pour un développement sur cette loi, voir Daniel Turp, *La nation bâillonnée. Le plan ou l'offensive d'Ottawa contre le Québec*, Montréal, VLB Éditeur, 2000. Voir ci-dessous pour plus de détails sur cet épisode.

vinces. D'autre part, si c'est le gouvernement fédéral qui perd, il n'en demeure pas moins qu'une institution centrale sort gagnante – un appareil judiciaire fédéral qui interprète une Charte des droits fédérale – et que l'instance délibérative couvre tout le pays. Pour le gouvernement fédéral, une cause perdue est une *cause perdue*, rien de plus, alors que, pour les provinces, elle limite sévèrement leur capacité à expérimenter des politiques dans leurs domaines de compétence, et de les adapter aux besoins particuliers de leur population. Le sentiment que les Canadiens sont porteurs de droits non territoriaux est renforcé chaque fois que la Cour est sollicitée pour trancher un différend portant sur la Charte, ce qui fournit un arsenal juridique au gouvernement fédéral dans les conflits futurs avec les provinces.<sup>313</sup> Qu'advient-il alors de la diversité et de l'expérimentation régionales, soubassements du fédéralisme? Encore une fois, la Charte apparaît comme un document d'esprit non fédéral, aux conséquences considérablement plus négatives pour les provinces, lorsqu'elles perdent leurs causes, que pour le fédéral, dans le cas contraire.

En dernier lieu, la Charte est redondante si l'objectif est d'affirmer que l'article 1 fait la promotion de la diversité fédérale. Comme le soutiennent Knopff et Morton, si la diversité seule suffisait comme critère du caractère raisonnable, alors cela pourrait bien, en pratique, entacher la Charte de nullité. Le problème se résume à ceci: si la signification des droits est vague et ouverte aux différentes interprétations des divers États-membres de la fédération, alors pourquoi ne pas accorder aux provinces la possibilité de différer dans leur interprétation des droits fondamentaux? D'ailleurs, le Québec a promulgué sa propre Charte des droits et libertés de la personne<sup>314</sup> avant l'enchâssement de la Charte canadienne. Il a ainsi démontré qu'il pouvait s'obliger, au même titre que la majorité des pays occidentaux, à respecter les droits fondamentaux de l'homme. Alors pourquoi la responsabilité n'incomberait-elle pas à son Parlement d'assurer le respect des droits de ses citoyens dans ses domaines de compétence? La réponse se trouve précisément dans l'entreprise de *nation-building* d'un gouvernement fédéral qui agit comme le seul gardien des droits des citoyens dans tout le pays, les protégeant ainsi des "caprices sous-entendus" des gouvernements provinciaux, en particulier de celui du Québec qui aspire à exercer un rôle important dans le domaine.

---

313 Rainer Knopff et Fred L. Morton, "Nation-Building and the Canadian Charter of Rights and Freedoms", dans Alan Cairns et Cynthia Williams, dir., *Constitutionalism, Citizenship and Society in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1985, p. 149.

314 On peut consulter la Charte québécoise des droits et libertés de la personne en visitant le site suivant: [www.creqc.uqam.ca](http://www.creqc.uqam.ca)

### 5.2.3. Les relations internationales

Ce qui est en jeu dans le champ des relations internationales, ce n'est pas en soi le positionnement de l'État québécois dans les affaires extérieures, puisque, sous cet aspect, les positions du Québec s'accordent généralement avec celles du Canada en ce qui concerne les réfugiés, les missions de paix, NORAD, l'OTAN, la lutte antiterroriste, et les autres domaines qui sont clairement de compétence fédérale. Ce dont il s'agit, c'est de la possibilité pour le Québec d'étendre ses responsabilités à l'échelon international dans ses propres domaines de compétence. Comme l'ont constaté Panayotis Soldatos et Daniel Latouche,<sup>315</sup> cette présence du Québec dans les relations internationales s'exprime dans le contexte d'une paradiplomatie des acteurs subétatiques, et moins fréquemment par les voies traditionnelles des acteurs étatiques.<sup>316</sup>

La position adoptée par le gouvernement du Québec est celle de la doctrine Gérin-Lajoie. L'argument a l'avantage d'être simple et il a été repris par les gouvernements flamand et wallon au moment des vastes réformes institutionnelles qui ont permis la transition d'un État unitaire à un État fédéral chez les Belges. Dans les faits, il s'agit pour un État fédéré de faire avaliser le prolongement externe de ses compétences internes sur la scène internationale. En substance, l'argument soutient qu'il est loisible pour un État-membre d'une fédération d'étendre ses responsabilités (ex.: la culture, l'éducation, la langue, la santé, etc.) au niveau international.<sup>317</sup> Cette proposition fit rapidement consensus au Québec et constitue à ce jour un élément structurant, fondateur même, de la thèse autonomiste québécoise.<sup>318</sup>

---

315 Panayotis Soldatos, "Les relations internationales du Québec: la marque d'un déterminisme économique", dans Denis Monière, dir., *L'année politique au Québec, 1987-1988*, Montréal, Québec Amérique, 1988, pp. 109-123; Daniel Latouche, "State Building and Foreign Policy at the Subnational Level", dans Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche et Garth Stevenson, dir., *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, Westport, Greenwood Press, 1988, pp. 29-42;

316 Jean-Philippe Thérien, Louis Bélanger et Guy Gosselin, "La politique étrangère québécoise", dans Alain-G. Gagnon, dir., *Québec: État et société*, tome 1, Montréal, Québec Amérique, 1994, pp. 259-278.

317 Louis Balthazar, "Les relations internationales du Québec", dans Alain-G. Gagnon, dir., *Québec: État et Société*, tome 2, Montréal, Québec Amérique, collection "Débats", 2003, pp. 505-536. Pour une étude plus approfondie sur les répercussions de la doctrine Gérin-Lajoie, voir Stéphane Paquin, dir., *Le prolongement externe des compétences internes: les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2006.

318 La doctrine Gérin-Lajoie fut évoquée pour la première fois le 12 avril devant les membres du Corps consulaire de Montréal. Pour consulter le texte dans son intégralité, on peut se référer à <http://saic.gouv.qc.ca/publications/Positions/Partie2/PaulGerinLajoie1965.pdf>

Les politiques et les mandarins de l'État canadien y ont plutôt vu une volonté de faire ombre au Canada sur la scène internationale ce qui a créé d'importantes tensions avec le gouvernement fédéral et tout particulièrement dans le domaine de la francophonie. Notamment sous les gouvernements des premiers ministres Trudeau et Chrétien, parce que, pour ces derniers, la politique extérieure du Canada ne pouvait être partagée avec aucun des États-membres de la fédération canadienne. L'attitude fédérale fut légèrement modifiée sous le mandat de Brian Mulroney, de 1984 à 1993 de même, selon toute vraisemblance elle le sera, sous le nouveau gouvernement minoritaire de Stephen Harper porté au pouvoir à Ottawa en janvier 2006. Bien que les Conservateurs et les Libéraux s'entendent sur les grandes lignes à suivre en matière de relations internationales, le rôle que le Québec souhaite exercer au sein de la Francophonie ou des organisations internationales pose moins problème. À titre d'illustration, rappelons qu'au moment de la visite de Laurent Fabius au Canada, en novembre 1984, deux mois après que le Parti progressiste-conservateur eut défait le Parti libéral, Brian Mulroney a précisé:

*“Le gouvernement canadien entend exercer dans leur intégralité ses responsabilités constitutionnelles en matière de relations internationales. Néanmoins, il considère normal et souhaitable que le gouvernement québécois maintienne avec la France des rapports que justifie l'identité culturelle du Québec. Nous reconnaissons la légitimité de relations directes et privilégiées entre Paris et Québec, dès lors qu'elles respectent et visent des sujets qui ne heurtent pas les compétences fédérales”.*<sup>319</sup>

Cependant, en ce qui concerne les relations avec les États-Unis, le gouvernement fédéral, même sous les Conservateurs de 1984 à 1993, a tenu à garder le gouvernement québécois à distance autant que possible, et il est intervenu en ce sens.<sup>320</sup> Dès la défaite des Conservateurs à Ottawa en 1993, le gouvernement libéral a rapidement repris sa ligne de conduite d'une seule et unique politique extérieure, niant aux provinces tout rôle dans le domaine des relations internationales, même dans les cas où la culture, l'éducation ou les questions sociales sont en jeu. Le Québec fut davantage défavorisé que les autres États-membres de la fédération par ce retour à la ligne traditionnelle libérale du gouvernement fédéral, puisqu'il est celui qui a le plus cherché à exercer des compétences internationales dans ces secteurs au cours des ans.<sup>321</sup>

---

319 Frédéric Bastien, *Relations particulières*, Paris, Boréal, 1999, p. 262.

320 On peut se reporter à l'ouvrage de Frédéric Bastien, *Relations particulières*, pour plus de détails.

321 Les travaux de John Loughlin et Stéphane Paquin sont *fort utiles à cet égard, on peut consulter*

Après le référendum de 1995 au Québec, Ottawa a lancé une série de nouvelles initiatives en vue de limiter davantage la présence du Québec dans les forums internationaux. Influencé par ce qui a été décrit comme le "plan B", le gouvernement fédéral a élaboré une *politique de confinement* avec la ferme intention d'éloigner les porte-parole du Québec de la scène internationale. Plusieurs exemples peuvent être donnés, parmi lesquels l'invitation adressée en 1998 à Louise Beaudoin, la ministre de la Culture et des Communications du Québec, par Sheila Copps, la ministre fédérale responsable du Patrimoine canadien, de participer à une conférence internationale sur la culture mais sans droit d'intervention.<sup>322</sup>

La politique de confinement fut aussi suivie avec vigueur lors du Sommet des Amériques en avril 2001, lorsque ni le premier ministre du Québec ni aucun ministre du gouvernement québécois ne fut autorisé à prononcer de discours ou à faire de représentations publiques de quelque nature que ce soit devant les 34 chefs d'État et de gouvernement réunis dans la capitale nationale du Québec.<sup>323</sup> Il a été permis d'assister à un léger relâchement de la part des autorités fédérales depuis l'arrivée des Conservateurs de Stephen Harper en janvier 2006 en ce qu'une place a été réservée au Québec au sein de la délégation canadienne à l'UNESCO mais nous sommes à des lieux de l'application de la formule Gérin-Lajoie ou de ce que des régions comme la Flandre et la Wallonie<sup>324</sup> sont en mesure de faire au chapitre des relations internationales.

---

dans l'ordre: *Subnational Democracy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001 et *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Les Presses interuniversitaires européennes/Peter Lang, 2004.

322 En ce qui concerne les considérations diplomatiques du "Plan B", voir Daniel Turp, *La nation bâillonnée*, *op. cit.*, pp. 109-145.

323 Cette politique de confinement visait aussi les cercles académiques. En 1997, des hauts fonctionnaires fédéraux ont fait plusieurs tentatives auprès des ambassades canadiennes pour qu'elles empêchent la création de l'Association internationale d'études québécoises (AIEQ). Après un début incertain, durant lequel les fonctionnaires fédéraux ont accusé les membres fondateurs de l'AIEQ d'antipatriotisme, l'association a rallié des universitaires du monde entier dans toutes les disciplines. Elle compte aujourd'hui plus de 1200 membres et elle maintient des liens directs avec plus de 3000 québécois répartis à travers le monde.

324 Steve Jacob, "Le fédéralisme conflictuel: identité régionale et gestion des conflits en Belgique" dans Hélène Pauliat, dir., *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe: une source potentielle de conflits?*, Limoges, Les Presses de l'Université de Limoges, 2004, pp. 239-266.

## 5.3. Un plaidoyer pour une approche multidimensionnelle

Au colloque international qui a conduit à la publication de *Multinational democracies*,<sup>325</sup> plusieurs auteurs dont Guy Laforest, David Miller, James Tully ont ouvert la voie à une analyse multidimensionnelle et avant-gardiste des sociétés multinationales démocratiques. Les domaines de la politique comparée et de la philosophie politique ont été intégrés pour apporter de nouveaux éclairages sur les relations de pouvoir et sur les enjeux relevant de la gouvernance. Je suis d'avis qu'il s'agit là d'une avancée significative vers la compréhension des phénomènes politiques contemporains et qu'il faille poursuivre plus avant nos réflexions. Je soutiens aussi, sur la base des plus récents travaux, qu'un autre champ de connaissance doit être pris en considération, celui des politiques gouvernementales.

Les orientations centralisatrices et non constitutionnelles des décisions politiques du gouvernement canadien peuvent être encore mieux saisies à partir d'une approche qui intègre les études en relations internationales dans les modèles traditionnels de politique comparée. À cet effet, les arguments avancés par Robert Keohane<sup>326</sup> sur la théorie de la stabilité hégémonique, dans les contextes politiques marqués par l'absence de garanties constitutionnelles clairement délimitées, sont un pas de plus vers une compréhension des motivations et des incitations à la coopération et à la collaboration dans un système fédéral défini de plus en plus par les décrets d'un hégémon central.

En d'autres termes, le fédéralisme canadien peut être comparé à un système du chacun pour soi: les États-membres n'y ont d'autre choix, s'ils ne veulent pas participer à une politique pancanadienne spécifique, que celui d'une déclaration pure et simple de souveraineté. Si la coopération implique la non-observation des mécanismes constitutionnels dans les relations intergouvernementales, comme le suggère cette dernière affirmation, alors le principe de "la concordance des intérêts", qui en premier lieu était censé servir d'appui à la volonté de coopérer, est maintenu en place par un acteur dominant qui définit les intérêts et les impose aux partenaires plus faibles, et non par l'accord mutuel et le consentement de toutes les parties. Dans un contexte de réelle collaboration, les États-membres peuvent rester à l'é-

---

325 Se référer à Alain-G. Gagnon et James Tully, dir., *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

326 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

cart aussi longtemps qu'ils ne reconnaissent pas leurs intérêts dans le projet de coopération. Mais, dans le système fédéral canadien actuel, les obstacles constitutionnels excluent cette option. Le système fédéral est de plus en plus contraignant.

L'état de la collaboration au Canada correspond à la théorie de la stabilité hégémonique, en ce sens que le gouvernement fédéral établit les paramètres de la coopération au moyen d'incitations et de sanctions. La collaboration dans une telle fédération est comparable à la coopération dictée par la stabilité hégémonique dans les relations internationales qui, selon les mots de Robert Keohane, "repose sur un pouvoir dominant qui fixe les règles et offre aux autres des incitations pour qu'ils obéissent à ces règles".<sup>327</sup> La collaboration et le compromis impliquent, conséquemment, un système de négociation dans lequel les parties en présence seraient autorisées à collaborer et à faire des compromis. Cependant, comme l'explique Alain Noël, "quand l'intérêt commun est promu et obtenu automatiquement, et qu'il ne demande ni accommodement ni coordination ni négociation, alors vous n'avez pas besoin de coopérer".<sup>328</sup> Par conséquent, ce sont les décrets du nationalisme majoritaire qui définissent ce qui est d'intérêt public au Canada, et non les membres qui participent aux négociations. Si la coopération est un jeu politique, il n'en va pas de même pour les thèses de l'harmonie, préconçues et indiscutables, d'un pouvoir central. Et lorsqu'il arrive que la coopération émerge des négociations intergouvernementales, c'est souvent parce qu'il est fait peu de cas du consentement, jugé non nécessaire, du Québec. D'ailleurs, ce fut le cas avec l'entente-cadre sur l'union sociale: le texte final n'a retenu, pour l'essentiel, que la ligne de pensée des fonctionnaires fédéraux.

Dans la conjoncture actuelle, une des manifestations du nationalisme majoritaire s'exprime par le fait que plusieurs provinces désirent moins développer leurs propres politiques provinciales que se faire entendre dans le processus de planification des politiques pancanadiennes, sans pour autant contester leur nature pancanadienne. Les gouvernements provinciaux partagent l'opinion selon laquelle les citoyens font confiance à Ottawa sur ces questions. En tant que tel, la situation actuelle montre des gouvernements provinciaux qui rivalisent, par le moyen de la coopération dans les domaines de leur compétence, pour obtenir la plus grande "visibilité" possible auprès de leurs citoyens. Il faut préciser, toutefois, que

---

327 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Ibid., p. 183.

328 Alain Noël, "Without Quebec: Collaborative Federalism with a Footnote", *Policy Matters*, vol. 1, no 2, mars 2000, p. 4.

d'un domaine de coopération à un autre, les électors dans chacune des provinces forment un tout; les provinces n'ont donc pas à se soucier, contrairement à l'État souverain, des effets de la coopération sur les divers électors aux démarcations formelles. Ce dernier point est important, car, d'une part, il accentue la motivation du gouvernement central de se comporter comme un hégémon et, d'autre part, il offre à ce même gouvernement la légitimité d'agir de la sorte aux yeux de la majorité des Canadiens. Par conséquent, la théorie du leadership hégémonique ne se fonde pas que sur le pouvoir, comme c'est le cas dans les relations internationales, elle peut porter sur une dominance majoritaire – plus difficile à défier –, car "l'option de retrait" n'y est pas aussi accessible que dans l'assemblage complexe des relations interétatiques. Ce raisonnement est instructif en ce qui concerne l'avenir des pratiques fédérales au Canada. Car comment un État-membre pourrait-il défier un hégémon, lorsque celui-ci est perçu comme porteur d'une proposition légitime par la majeure partie du pays et qu'il est appuyé par neuf provinces sur dix? La coopération (ou "collaboration") est-elle possible si elle ne repose pas, à son point de départ, sur l'harmonie des intérêts, comme il est présupposé dans les théories de la coopération à l'échelon international?

\* \* \*

Les trois cas à l'étude dans ce chapitre démontrent que les capacités du Québec de déterminer ses politiques internationales, tout comme ses politiques intérieures, sont de plus en plus entravées, voire réduites, au nom de "l'intérêt national" canadien. Ottawa se comporte comme s'il personnifiait à lui seul l'identité canadienne,<sup>329</sup> et affirme qu'il est le seul mandaté pour agir de la sorte. Bref, il s'agit de l'expression ultime du nationalisme majoritaire que les politiciens fédéraux tentent d'imposer à tous.

Parmi les tentatives successives de ne pas tenir compte des provinces, Ottawa a décidé d'un ensemble de nouvelles réformes par les moyens d'une consultation directe des citoyens et des groupes intéressés. Sur la base de ce modèle, le gouvernement central soutient qu'il est le seul gouvernement en mesure d'exprimer les intérêts de tous les Canadiens et, en cela, peu importe les domaines politiques et, par extension, les domaines de compétence concernés. En conséquence, la collaboration et le partenariat sont des termes qui ne sont utilisés que pour masquer une situation dans laquelle les provinces, le Québec en particulier, ne peu-

---

329 La question de l'identité nationale est traitée au chapitre 1.

vent escompter aucune discussion constitutionnelle puisque cela implique la confrontation et la rivalité, et ce n'est pas, selon les dires des politiciens fédéraux, "ce que veulent les Canadiens". Fin de la discussion. C'est ainsi, comme nous le verrons au chapitre 5, que le fédéralisme de concertation est remis en question par l'État central qui souhaite ne pas avoir à se présenter devant les provinces pour débattre de la légitimité des acteurs et de leurs actions politiques.

Ce type d'attitudes a conduit le philosophe Will Kymlicka, alors qu'il portait ses réflexions sur le nouveau rôle du gouvernement fédéral dans les nouvelles technologies reproductives (NTR), à souligner une défaillance majeure:

*"Le problème est forcément que le (vrai) fédéralisme apporte des restrictions importantes aux actions du Canada anglais pour promouvoir une identité nationale. La seule possibilité pour le Canada anglais d'agir collectivement, dans des domaines comme les NTR, c'est de répudier les principes fédéraux qui ont permis aux Québécois d'agir collectivement. En d'autres termes, l'impasse dans laquelle se trouvent les relations Québec-Canada ne résulte pas du seul fait que les Québécois ont développé un profond sentiment d'identité politique qui distend les liens du fédéralisme. Elle résulte aussi du fait que les Canadiens anglais hors Québec ont développé un profond sentiment d'identité politique pancanadienne qui distend les frontières du fédéralisme. [...] Si nous voulons résoudre les paradoxes de l'identité nationale québécoise, nous devons considérer plus scrupuleusement le développement de l'identité politique du Canada anglais".<sup>330</sup>*

Il semble plus qu'approprié de rappeler ici un point essentiel de la réponse de la Cour suprême du Canada au Renvoi sur la sécession du Québec. La Cour a statué à l'article 66:

*"Les rapports entre démocratie et fédéralisme signifient par exemple que peuvent coexister des majorités différentes et également légitimes dans diverses provinces et territoires ainsi qu'au niveau fédéral. Aucune majorité n'est plus, ou moins, 'légitime' que les autres en tant qu'expression de l'opinion démocratique [...]. Un système fédéral de gouvernement permet à différentes provinces de mettre en oeuvre des politiques adaptées aux préoccupations et aux intérêts particuliers de leur population".*

---

330 Will Kymlicka, "The Paradox of Liberal Nationalism", *Literary Review of Canada*, novembre 1995, p. 15.

Que devons-nous retenir de tout cela? Seulement que le Canada impose de la manière forte un nationalisme majoritaire en niant, d'une part, les pratiques fédérales et en accusant, d'autre part, les porte-parole du Québec de déstabiliser le pays, et cela sans le moindre remords. Revenons à Brubaker: les pratiques nationalitaires du groupe dominant ne se sont jamais aussi bien portées au Canada, et cela accentue la perte de confiance du Québec envers des institutions qui peuvent de moins en moins être qualifiées de "fédérales". Jeremy Webber, dans *Reimagining Canada*, remarquait à son plus grand désarroi au lendemain de l'échec de Charlottetown (1992) qu'après toutes les négociations qui avaient été menées au Canada pour répondre aux revendications québécoises, que "pas une seule modification [constitutionnelle] n'a pris en compte les préoccupations du Québec quant au pouvoir fédéral de dépenser, au partage des compétences, au pouvoir de désaveu ou au caractère distinct du Québec".<sup>331</sup>

En somme, l'appauvrissement du fédéralisme au Canada a conduit au renforcement des nationalismes minoritaires. Le manque d'ouverture à l'égard de la nation québécoise et des Premières nations fait que ces communautés nationales tournent graduellement le dos à l'État canadien en élaborant des projets politiques et sociaux qui soient davantage au diapason avec leurs revendications. Il y a dès lors urgence de penser les relations de pouvoir différemment et surtout de penser le fédéralisme canadien en des termes multinationaux afin de ne pas trahir la façon dont ces communautés nationales se perçoivent et risque ainsi que s'effrite davantage le ciment qui les lie à l'ensemble canadien. Ce serait compromettre l'avenir du Canada. Nous nous concentrerons dans le dernier chapitre à penser le Canada multinational en vue d'y enrichir les pratiques démocratiques en tablant sur la reconnaissance pleine et entière des nations qui y cohabitent.

---

331 Jeremy Webber, *Reimagining Canada. Language, Culture and the Canadian Constitution*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1994 cité et traduit dans Simon Langlois, "Le biculturalisme oublié" dans *Thèmes canadiens*, juin 2003, p. 29.





**6. RÉSISTANCES ET POTENTIALITÉS.  
LE DEVOIR DE PENSER LA MULTINATION**



## Résistances et potentialités. Le devoir de penser la multination<sup>332</sup>

*“Une société décente en est une où les institutions n’humilient pas les gens”. Avishai Margalit<sup>333</sup>*

Les concepts de multination, de démocratie multinationale et de fédération multinationale ont attiré l’attention des milieux intellectuels au cours de la dernière décennie. Les fédérations multinationales démocratiques se distinguent par une tendance à refléter une profonde diversité tout en maintenant la stabilité, et ce malgré l’existence de tensions importantes. À la différence des fédérations multinationales non démocratiques, celles-là sont en mesure de mieux résister à l’épreuve du temps grâce à une gestion adéquate de la politique et à la répartition négociée librement des pouvoirs. La plupart des fédérations multinationales démocratiques, telles que la Belgique, le Canada et la Suisse,<sup>334</sup> ont fait face à des défis d’ordres divers au cours des années. Ces trois fédérations ont fait preuve d’une relative stabilité dans diverses situations de grande tension. Il existe par ailleurs d’autres types de fédérations multinationales démocratiques. La Grande-Bretagne et l’Espagne, par exemple, offrent une base supplémentaire de comparaison à titre d’“unions d’États”, pour prendre la terminologie de Murray Forsyth.

Comme on a pu le constater tout au cours de cet ouvrage, l’expérience canadienne est sans doute un des cas les moins stables qu’on puisse trouver parmi les fédérations multinationales démocratiques. Ce constat s’explique par une quête d’identité plus forte de la part des Québécois, en réaction à la représentation inadéquate du Québec de la part du gouvernement central et des autres États-membres de la fédération canadienne, qui refusent de reconnaître pleinement le Québec comme nation politique.

---

332 Ce texte souhaite prolonger ma réflexion engagée lors du colloque tenu à l’Institut d’Études Politiques de Bordeaux en janvier 2004 sur les thèmes de la diversité et des identités au Québec et dans les régions d’Europe. Les commentaires de Linda Cardinal, Bernard Gagnon, Michael Keating et de Jacques Palard ont été fort appréciés.

333 *Se référer à Avishai Margalit, The Decent Society*, Cambridge, Harvard University Press, 1996, p. 1. Margalit précise qu’il est possible de vivre dans une société civilisée sans que celle-ci soit décente. Il importe donc de miser d’abord et avant tout sur la décence puisque c’est par elle que l’équité et la justice pourront s’imposer. “Une société civilisée, précise-t-il, en est une où les membres ne s’humilient pas les uns les autres” (p. 1).

334 Quoique dans le cas de la Suisse on puisse plus aisément établir que nous sommes en présence d’une fédération multilingue.

À la suite de la débâcle de l'Accord du lac Meech en 1990, des discussions ayant conduit à l'échec de l'accord de Charlottetown en 1992, puis du référendum d'octobre 1995 au Québec et ses suites, le concept de fédération multinationale a gagné en popularité. Au cours de cette période particulièrement agitée, la notion de fédération multinationale a cependant été maintes fois attaquée dans les cercles dits fédéralistes alors qu'il s'agit, en réalité, de milieux nationalistes canadiens d'inspiration purement jacobine.

Des collègues canadiens, tels que John Meisel et Jean Laponce, furent parmi les universitaires les plus à l'aise avec le concept de multination pour décrire la communauté politique canadienne et, surtout, le présentant comme une véritable option pour la gestion de la diversité au pays. Cela s'explique sans doute en grande partie par leur plus grande familiarité avec l'Europe, région du monde qui, pour ces chercheurs, a représenté un territoire de prédilection pour leurs travaux. D'autres collègues canadiens, tels que Philip Resnick et Alan C. Cairns, se sont montrés assez réceptifs à cette idée, tout en insistant cependant pour déclarer que, si le concept devait être appliqué, il devait être clair que les pouvoirs politiques obtenus par une communauté nationale (comprendre le Québec) seraient perdus au palier central (lire Ottawa). Comme on a pu le voir au chapitre 3, les nationalistes canadiens quant à eux ont considéré la notion de fédération multinationale comme anti-canadienne et l'ont interprétée à la fois comme étant préjudiciable à l'avenir du pays et comme une source de divisions et de conflits, y voyant même le ferment de la sécession.

Au Canada anglais et au Québec, les membres du *Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales* ont été d'ardents défenseurs du fédéralisme multinationale pour le Canada. Ces chercheurs rappellent toutefois que, si le Québec devait faire sécession, le même défi se poserait, vu la présence de onze nations autochtones sur le territoire québécois.

Il importe de nous arrêter sur trois corpus de textes pour mieux cerner les défis qui se posent aux fédérations multinationales émergentes, avant de faire quelques propositions de nature globale en vue d'avancer des pistes prometteuses pour la recherche et pour l'action politique. Plus spécifiquement, on peut regrouper la littérature autour de trois grands auteurs reconnus ayant développé autant de schémas de référence: le "système de coopération perpétuelle" chez John Rawls, "l'autonomie et le partage des compétences" chez Daniel Elazar et le "plébiscite quotidien" évoqué par Ernest Renan.

Je me propose donc d'évaluer dans quelle mesure ces auteurs fournissent, à la lumière des fondements historiques du pays et des développements constitutionnels et politiques contemporains, une compréhension théorique empreinte

de justice et pertinente pour la gestion de la diversité au Canada et dont les enseignements sont riches pour des pays comme l'Espagne et la Belgique.

## 6.1. Le système de coopération perpétuelle chez John Rawls

Le premier corpus ayant inspiré la plupart des décideurs politiques qui s'intéressent au maintien de l'État canadien – en particulier depuis le début des années 1970 – s'appuie en bonne partie sur l'oeuvre du philosophe libéral John Rawls. Ce dernier présente sa vision du monde comme un "système de coopération perpétuelle" (*cooperative scheme in perpetuity*). Notons d'emblée que Rawls proposait d'établir une juste répartition de la richesse et de l'autorité au sein des démocraties libérales. En fin de parcours toutefois sa contribution se transforme en une théorie abstraite de simple distribution.

L'État libéral proposé par Rawls se pose en défenseur des droits individuels tout en précisant que si des actions empêchent des personnes de poursuivre leurs propres fins dans la vie (menaçant directement le principe d'égalité) ou que si l'allocation des ressources défavorise encore davantage les moins bien nantis de la société (remettant en question le principe de la différence), l'État doit pouvoir intervenir pour remédier à la situation.

Un survol rapide du cadre théorique de Rawls pour un ordre libéral juste confirme que sa compréhension du politique s'applique plus aisément aux États et aux communautés unitaires et homogènes ainsi qu'aux États édifiés sur un fédéralisme territorial, les États-Unis constituant son type idéal. Rawls ne se pose pas la question des contours identitaires et ne s'intéresse pas au fonctionnement des États complexes. Ses travaux se situent à un autre niveau, antérieurement à tout conflit entre les communautés nationales; ils sont ahistoriques mais ils occupent néanmoins une place immense dans le paysage politique.

Ce "système de coopération perpétuelle" néglige le fait que les sociétés sont souvent fragmentées selon le sexe, la classe sociale, l'appartenance régionale, la religion et la langue, et qu'il est surtout nécessaire de trouver les moyens de s'ajuster à la diversité et de la refléter plutôt que de forcer les groupes à atteindre une unité non désirée. Rawls remarque dans ses premiers écrits "que les limites de ces systèmes nous sont données par la notion de communauté nationale indépendante".<sup>335</sup>

---

335 John Rawls, *Théorie de la justice*, traduit de l'américain par Catherine Audard, Paris, Seuil, 1987, p. 499.

La notion de “système de coopération perpétuelle” projette beaucoup plus une image de contrôle et d’endiguement que de libre délibération et d’ouverture qui sont nécessaires dans les sociétés pluralistes afin que les communautés soient libres de déterminer démocratiquement leur avenir. Tout comme James Tully, et nous l’avons démontré tout au long de ce livre, nous sommes favorables à une vision du politique fondée sur le respect des autres communautés et ouverte à la négociation.

Les centralisateurs canadiens qui s’activent à fermer les avenues conduisant à la mise en place d’un fédéralisme multinational pour répondre aux problèmes inhérents à la fédération se tournent vers la défense théorique que Rawls faisait des principes libéraux justes en contexte d’homogénéité nationale afin de légitimer leur vision monolithique de l’État-nation. Leur interprétation établit que tout État libéral juste se doit d’être neutre à l’égard de la médiation des demandes formulées par tous les groupes au sein d’un État-nation sans égard à leur statut (groupes sociaux, groupes ethniques et minorités nationales sont interchangeables).

Un nombre important de politologues canadiens se sont inspirés du modèle politique de Rawls et de ses disciples libéraux orthodoxes pour nier les aspirations du Québec en vue d’obtenir un statut particulier au sein de la fédération, et ils ont soutenu qu’affirmer autre chose nous entraînerait sur “une pente glissante” en faveur de la sécession.<sup>336</sup> Jeremy Webber, juriste de profession, a exprimé son opposition devant cet argument, faisant remarquer qu’une telle position conduit à l’impossibilité de toute discussion entre les leaders politiques. Pour Webber, ce genre d’argument ne peut s’appliquer dans un régime démocratique, qu’il soit fédéral ou non.

*“Ceux qui résistent à tout accommodement considèrent que l’appartenance politique tend à être unique. Ils refusent ainsi toute concession aux appartenances locales et mettent en valeur une allégeance unique et centrale, afin de maintenir un engagement envers l’ensemble. Ce faisant, pourtant, ils suggèrent, généralement de manière implicite mais parfois explicite, que les communautés minoritaires doivent être prêtes à diminuer leur engagement envers leur communauté locale dans l’intérêt de l’ensemble – que les Québécois doivent être d’abord Canadiens, qu’ils doivent choisir entre le Québec et le Canada”.*<sup>337</sup>

---

336 Pour une thèse semblable, voir Jeremy Webber, *Reimagining Canada: Language, Culture, Community, and the Canadian Constitution*, Montréal et Kingston, McGill-Queen’s University Press, 1994, p. 252.

337 Jeremy Webber, *Reimagining Canada*, *op. cit.*, pp. 254-255. Notre traduction.

Les nationalistes canadiens ont développé d'ingénieux arguments drapés dans le langage de Rawls sur le "système de coopération perpétuelle". Mais pourquoi faire appel au départ à cette analyse? Sur quels principes normatifs se fondent de tels arguments? Quelles sont les valeurs normatives sur lesquelles s'appuient les tenants de la coopération perpétuelle? Quels intérêts les tenants de cette école de pensée défendent-ils? Toutes ces questions restent en grande partie sans réponse et méritent d'être étudiées. Il nous a été donné au chapitre 2 d'explorer à fond les fondements normatifs sous-tendant l'implantation du fédéralisme asymétrique comme avenue de solution aux conflits de compétence entre le gouvernement central et les États-membres.

Soulignons que Rawls élaborait son cadre théorique à partir du seul contexte américain, modèle par excellence du fédéralisme territorial. Une simple transposition de son analyse à une expérience multinationale rend son interprétation inopportune et problématique puisque sa portée pourrait être préjudiciable aux communautés nationales minoritaires.<sup>338</sup>

Sous un angle tout à fait différent, fondé sur le principe de la nationalité, David Miller élabore une typologie des trois formes de division sociale pouvant être identifiées à l'intérieur d'une communauté politique, nommément les clivages ethniques, les nationalités rivales et – sa contribution personnelle au débat – les identités imbriquées. Le premier type, les clivages ethniques, montre bien la segmentation à l'intérieur d'une communauté donnée. À plusieurs égards, on pourrait affirmer que la Suisse correspond davantage à cette catégorie qu'au "modèle multinational", par contraste avec ce qu'a affirmé Kymlicka. Le deuxième type, les nationalités rivales, s'applique à des groupes séparés, repliés sur eux-mêmes et exclusifs. Dans cette catégorie, les cas de Chypre, d'Israël et de l'ex-Tchécoslovaquie viennent rapidement à l'esprit. Le troisième type, les nationalités imbriquées, se retrouve lorsque des communautés politiques ayant une base territoriale correspondent à une "nation" unique, comprise ici comme un "État-nation". Selon Miller, de bons exemples sont offerts par les Pays basques, la Catalogne, la Galice, l'Écosse, le Pays de Galles, la Flandre, la Wallonie, le Québec et plusieurs autres petites nations qui ont souvent une identité plurielle.

La typologie de Miller n'est pas naïve, elle est motivée par le désir d'abandonner l'utilisation du terme "nation" pour décrire les nations qui n'ont pas acquis for-

---

338 Dans le cas espagnol, on se référera aux travaux de Ferran Requejo déjà cités en début d'ouvrage.

mellement un statut d'État. Comme il le reconnaît lui-même, "L'étiquette a son importance en raison de la puissance de l'idée d'autodétermination nationale. Une fois qu'on a concédé à une communauté territoriale le fait qu'elle constitue véritablement une nation, c'est comme si on donnait du même coup à la communauté en question de bonnes raisons de se voir accorder l'autonomie politique".<sup>339</sup> En réaction à l'argument de Miller, rappelons que le droit de se nommer est un acte de pouvoir et une expression de la liberté politique que les nations constituantes des fédérations multinationales démocratiques ont le droit de revendiquer et d'exercer. C'est ce qui s'est produit lors du récent référendum tenu en Catalogne en juin 2006.

Pour des auteurs comme Miller, les fédérations multinationales démocratiques sont antinomiques et tombent dans la deuxième catégorie, celle des nationalités rivales. Bien que Miller soit sensible à la présence de divers groupes ethnoculturels sur un territoire donné et d'"identités imbriquées", Miller poursuit tout simplement le travail du système de coopération perpétuelle. Miller va jusqu'à affirmer que les nationalités belge, canadienne, espagnole et suisse sont singulières parce que chacune s'appuie sur une association culturelle et politique établie depuis longtemps. En raison de leur coexistence avec une nation les incluant, il serait inconcevable pour celles-ci, selon Miller, de se considérer comme constituant autre chose qu'un sous-ensemble d'un État établi, et ce pour trois raisons: "des éléments culturels partagés" (*chevauchement culturel*), "un avantage économique mutuel" et "une histoire entremêlée".<sup>340</sup> À proprement parler, selon Miller, on ne peut dénouer ce qui a été attaché au cours des années à travers des échanges de différents ordres. En d'autres mots, ces communautés sont prisonnières les unes des autres, rappelant un système de coopération perpétuelle, et la sécession ne constitue tout simplement pas une option pour les nations constitutives puisque leurs membres sont inextricablement liés à un État-nation existant.

La contribution de Miller, bien que riche sur le plan historique, s'appuie essentiellement sur un ensemble d'observations portant sur la société britannique. Or, les auteurs ne s'entendent pas sur les observations faites par Miller et proposent des lectures souvent contradictoires. Les travaux de Rawls sont par ailleurs plus perçu-

---

339 David Miller, *Citizenship and National Identity*, Cambridge, Polity Press, 2000, p. 130. Miller présente des arguments semblables dans "Nationality in Divided Societies", dans Alain-G. Gagnon et James Tully, dir., *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 299-318. Notre traduction.

340 David Miller, *Citizenship and National Identity*, *op. cit.*, p. 132.

tants et plus difficiles à contre-argumenter en ce qu'ils sont des propositions théoriques sans ancrage empirique. Dès lors, les propositions avancées par Rawls sont difficilement falsifiables et sont le plus souvent utilisées à des fins idéologiques par les acteurs politiques dans le but de maintenir les régimes en place sans se préoccuper outre mesure des questions de représentation faussée des communautés nationales ou des questions de démocratie. Or, il importe aujourd'hui, peut-être plus qu'à toute autre période de l'histoire moderne, de proposer des modèles politiques capables à la fois de reconnaissance et d'ouverture. Les travaux de Daniel Elazar sur les usages du fédéralisme et l'héritage de Renan encourageant la délibération au quotidien offrent des avenues essentielles à l'enrichissement démocratique des sociétés complexes. C'est ce vers quoi nous portons maintenant notre attention.

## 6.2. L'autonomie et le partage des compétences selon Daniel Elazar

Le deuxième corpus sur lequel il faut insister se compose de contributions autour de l'oeuvre influente de Daniel Elazar, et plus précisément de sa description de l'équilibre entre "l'autonomie et le partage des compétences" (*self-rule plus shared rule*)<sup>341</sup> comme moyen pouvant mener à des solutions aux conflits qui affaiblissent les relations communautaires dans plusieurs fédérations multinationales. Essentiellement, Elazar parle du besoin conjugué d'autonomie et de quête de solidarité comme moyen de gérer convenablement la diversité. En ce qui concerne la gestion des conflits potentiels dans les fédérations multinationales, il est clair que l'équilibre entre l'autonomie et le partage des pouvoirs est central et doit être au centre de l'analyse.

Elazar présente le principe fédéral comme un pilier fondateur des États démocratiques modernes, comme une police d'assurance permettant aux communautés d'approfondir leurs pratiques démocratiques. Dans *Exploring Federalism*, Elazar avance l'idée que la poursuite du projet fédéral ne vise pas la centralisation mais bien la non-centralisation. Dans cet ouvrage, Elazar soutient avec logique la nécessité de diffuser le pouvoir en plusieurs centres, afin qu'aucun ne puisse dominer l'ordre du jour et imposer ses vues aux autres de façon permanente.<sup>342</sup> Pour Elazar, cette condition est inhérente au contrat entre les partenaires et garantit le respect à tous les membres du pacte fédéral.

---

341 Voir Daniel Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987, p. 12.

342 Daniel Elazar, *Exploring Federalism*, *op. cit.*, pp. 34-36.

Il faut reconnaître qu'Elazar a eu une influence majeure sur les étudiants du fédéralisme à travers le monde. Robert Agranoff, Michael Burgess, Enric Fossas, John Kincaid, Ronald Watts et plusieurs autres ont tiré profit de ses écrits et ont poussé plus loin sa réflexion.

Pour ma part, j'ai défini le fédéralisme comme un mécanisme politique permettant d'établir des institutions viables et des relations flexibles susceptibles de faciliter les rapports entre les États-membres, de consolider les liens à l'intérieur des États et de favoriser les rapports intercommunautaires.<sup>343</sup> M'inspirant d'Elazar, j'ai aussi formulé dans ce livre une mise en garde contre les dangers de la "nationalisation" des gouvernements centraux, en ce qu'ils fragilisent les pratiques fédérales. Ce qui est en jeu relève des relations de pouvoir et constitue une mesure permettant d'établir à quel point le gouvernement central est suffisamment démocratique pour éviter d'agir de manière hégémonique, et ce même dans les cas où il a la capacité de déployer ses muscles et de faire étalage de sa force politique.

La quête de pouvoirs additionnels de la part de l'appareil d'État central en contexte de fédéralisme multinational a souvent mené à une volonté croissante de la part des États-membres, plus particulièrement lorsque les divisions ethnoculturelles correspondent aux frontières de ces États, à se retirer de la fédération. C'est la situation dans laquelle se trouve le Québec.

Ce que cette situation laisse supposer, c'est que, à tout le moins, les gouvernements centraux à l'intérieur des fédérations multinationales démocratiques expriment le besoin d'exercer un degré élevé de contrainte. Faisant écho à Elazar, Robert Agranoff a décrit ce phénomène avec justesse: "L'idée fédérale, avance-t-il, n'est pas un principe centralisateur, mais un principe non centralisateur. Bien qu'il puisse être nécessaire que les communautés puissent faire corps en un seul peuple ou qu'il y ait un engagement général envers la fédération, un pouvoir central tout puissant n'est pas l'idée fondamentale".<sup>344</sup>

---

343 Voir, Alain-G. Gagnon, "The Political Uses of Federalism", dans *Michael Burgess et Alain-G. Gagnon, dir. Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, Londres et Toronto, Harvester and Wheatsheaf et University of Toronto Press, 1993, pp. 15-44.

344 Robert Agranoff, "Power Shifts, Diversity and Asymmetry", dans Robert Agranoff, dir., *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, p. 15. Notre traduction.

La tendance centralisatrice des nations majoritaires à l'intérieur des fédérations multinationales a rarement mené à l'instauration de politiques favorisant la diversité et a fréquemment été accompagnée de tensions politiques. L'opposition des États-membres est facile à comprendre quand on considère que de telles initiatives visent à homogénéiser les pratiques économiques, politiques et sociales et à affaiblir le rôle des États-membres dans le pacte fédéral. L'héritage politique devient dès lors une question accessoire puisque ce qui importe est le *hic et nunc* et, du point de vue des administrateurs de l'État central, bien qu'il soit malheureux que les États-membres d'une fédération multinationale puissent faire le constat que l'entente initiale s'érode au quotidien, ce qui importe c'est que le centre puisse se maintenir et imposer ses propres volontés. Mais pour combien de temps, pourrait-on demander?

Cela m'amène à poser la question suivante: le centre peut-il se maintenir à long terme sous des conditions de tension attribuables à une reconnaissance inadéquate des nations composant la fédération? Charles Taylor avance que "Si un modèle de citoyenneté uniforme correspond davantage à l'image classique de l'État occidental libéral, il est aussi vrai qu'il constitue une camisole de force pour bon nombre de sociétés politiques. Le monde a besoin que d'autres modèles soient auréolés de légitimité, afin de permettre que des modes de cohabitation politique plus humains et moins contraignants existent".<sup>345</sup> La contribution de Taylor, ainsi qu'il nous a été donné de l'illustrer au chapitre 3, est centrale à toute prise en compte de la diversité nationale et constitue une avancée théorique de premier plan pour ceux qui dénoncent les situations d'injustice et d'iniquité.

D'autres philosophes politiques prennent le relais de Taylor. L'un d'eux, Will Kymlicka, a ouvert un champ de recherche majeur en distinguant les droits spéciaux de représentation des droits politiques, accordés respectivement aux communautés polyethniques et aux groupes nationaux à l'intérieur des États-nations existants, multinationaux ou non. Il s'agit d'une contribution à l'idée qu'il existe de nouvelles façons de faire afin que les communautés politiques puissent continuer d'évoluer dans les fédérations multinationales.

Kymlicka soutient que les droits polyethniques "ont pour but de permettre aux groupes ethniques et aux minorités religieuses d'exprimer leur particularité et leur fierté culturelle sans que cela ne diminue leurs chances de succès au sein des

---

345 Charles Taylor, "Le pluralisme et le dualisme", dans Alain-G. Gagnon, dir., *Québec: État et société*, tome 1, Montréal, Québec Amérique, 1994, p. 82.

institutions économiques et politiques de la société. [...] Toutefois, contrairement au droit à l'autonomie gouvernementale, les droits polyethniques ont pour but de favoriser l'intégration dans la société et non la séparation".<sup>346</sup> Il poursuit en démontrant, ce qui est très utile pour notre discussion, que "Le fédéralisme multinational divise la population en différentes 'nations' séparées, chacune ayant ses propres droits historiques, ses territoires et ses pouvoirs autonomes; et chacune, par conséquent, avec sa propre communauté. Chacun peut donner à sa propre communauté politique sa première allégeance, la valeur et l'autorité de la fédération dont elle est membre dérivant de celle-ci".<sup>347</sup>

Se caractérisant par leur diversité sociale, les sociétés fédérales constituent un cadre favorable au multinationalisme. Pour citer Kymlicka, "le fédéralisme peut offrir une véritable autonomie politique à une minorité nationale et garantir ainsi sa capacité à prendre des décisions dans certains domaines sans en être empêchée par la majorité de la société".<sup>348</sup> Toutefois, il est important de rappeler que, dans le cas canadien, l'autonomie gouvernementale du Québec a été sérieusement érodée, particulièrement au cours de la dernière décennie (voir les chapitres 4 et 5). En effet, plusieurs initiatives ont été prises par le gouvernement central dans le but de diminuer ou, à tout le moins, limiter les pouvoirs que peut exercer cette minorité nationale, tout en cherchant à rallier l'appui des individus vers le centre.

Dans le contexte canadien, une illustration de cette situation est la multiplication des programmes fédéraux qui tombent sous la compétence exclusive des provinces. À la suite de l'échec du référendum de 1995, qui proposait l'établissement de nouvelles relations entre le Québec et le reste du Canada, le gouvernement central a lancé une série d'initiatives dans les champs de l'éducation, des soins de santé, et plus récemment de la politique municipale, pour faire sentir sa présence dans les domaines provinciaux.<sup>349</sup>

Les partis politiques provinciaux de toutes tendances au Québec, des libéraux de Jean Charest (fédéralistes) aux péquistes de Bernard Landry (autonomistes/séces-

---

346 Will Kymlicka, *La Citoyenneté multiculturelle: Une théorie libérale du droit des minorités*, traduit de l'anglais par Patrick Savidan, Montréal et Paris, Boréal et La Découverte, 2001, p. 52.

347 Will Kymlicka, *Politics in the Vernacular*, Toronto, Oxford University Press, 2001, pp. 114-115. Notre traduction.

348 Will Kymlicka, *La Voie canadienne: Repenser le multiculturalisme*, traduit de l'anglais par Antoine Robitaille, Montréal, Boréal, 2003, p. 217.

349 Pour une discussion portant sur le secteur de la santé, voir Alain-G. Gagnon, dir., *L'Union sociale canadienne sans le Québec: Huit études sur l'entente-cadre*, op. cit.

sionnistes), en passant par les adéquistes de Mario Dumont (autonomistes), ont tous dénoncé l'intrusion du gouvernement central dans les domaines de compétence provinciale. D'autres, tel que Claude Ryan – un ancien chef du Parti libéral du Québec – avancent que trop souvent les négociations fédérales-provinciales ont échoué en raison de rigidités inutiles de la part du gouvernement central:

*“Si plusieurs tentatives ont échoué, soutient Ryan, ce fut principalement en raison de l’opposition persistante à laquelle elles se sont heurtées auprès des promoteurs d’une conception rigide de l’unité canadienne, lesquels s’obstinent, au nom d’une vision abstraite et doctrinaire de l’égalité des provinces, à laisser percer toute forme d’asymétrie dans notre système fédéral. Cette conception est à l’origine de l’échec de l’Accord du lac Meech. Elle a également prévalu dans les discussions qui ont abouti à l’entente du 4 février [l’Union sociale canadienne, 1999-2002]. Les mêmes causes engendrant habituellement les mêmes effets, aucun progrès sérieux ne pourra être accompli avec le Québec tant que l’on persistera à s’inspirer de cette conception”.*<sup>350</sup>

Y a-t-il par conséquent, pour emprunter la terminologie de Ronald Watts, “une culture fédérale de soutien” (*a supportive federal culture*) qui peut contribuer à apaiser les tensions entre les nations minoritaires constitutives? Malgré les tensions caractérisant les rapports Québec-Canada, Watts demeure confiant. Si “l’expérience canadienne passée confirme l’importance d’une telle culture politique”,<sup>351</sup> les pratiques actuelles du gouvernement central font pencher la balance en faveur d’une puissante tendance centralisatrice.<sup>352</sup> Au Québec, la Commission Séguin sur le déséquilibre fiscal a clairement démontré à quel point Ottawa tire avantage de sa position dominante pour obliger les États-membres à entrer dans son jeu,<sup>353</sup> faute de quoi l’argent n’est pas disponible pour leurs propres programmes et les contribuables courent le risque de payer deux fois pour un service donné.

---

350 Claude Ryan, “L’entente sur l’union sociale canadienne vue par un fédéraliste québécois”, dans Alain-G. Gagnon, dir., *L’Union sociale canadienne sans le Québec*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 2000, p. 260.

351 Ronald Watts, “Federalism and Diversity in Canada”, dans Yash Ghai, dir., *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Claims in Multi-Ethnic States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 49. Notre traduction.

352 Jennifer Smith, “Informal Constitutional Development: Change by Other Means”, dans Herman Bakvis et Grace Skogstad, dir., *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 1<sup>re</sup> édition, Don Mills, Ontario, Oxford University Press, 2002, pp. 40-58.

353 Alain Noël, “Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières” dans Alain-G. Gagnon, dir., *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, Les Presses de l’Université de Montréal, 2006, pp. 305-338.

Plutôt que de forcer un ordre du jour impérialiste,<sup>354</sup> il serait plus approprié de rechercher un équilibre entre l'autonomie et le partage des compétences, afin que les institutions politiques puissent refléter la composition sociétale du pays et soient plus en accord avec une tradition contractuelle.

## 6.3. Le plébiscite quotidien d'Ernest Renan

À propos de la gestion de la diversité dans les fédérations multinationales, on peut rassembler un troisième corpus autour d'Ernest Renan. Cet auteur conçoit la notion de "plébiscite de tous les jours" pour décrire dans quelle mesure le peuple a besoin d'être informé, consulté et impliqué dans l'élaboration des politiques d'État. Cette notion ouvre la voie à la délibération démocratique et constitue un véritable engagement envers un processus ouvert de négociation pour les membres d'une fédération construite sur de multiples regroupements nationaux. Bref, il s'agit d'une question d'habilitation à travers un potentiel de résistance.<sup>355</sup>

L'oeuvre philosophique de James Tully est ici d'une grande utilité, puisque celui-ci actualise la description du contrat politique selon Renan. En effet, Tully cherche à identifier des moyens efficaces de reconnaître la diversité nationale dans des cadres politiques complexes. Il croit essentiel que les activités soient intersubjectives, permanentes, agoniques et multilogiques. En d'autres termes, le processus de négociation entre les États-membres doit être un processus ouvert – c'est-à-dire un processus "par projet" (*activity-oriented*) plutôt qu'un processus "orienté sur les fins" (*end-state*) où tout est fixe et où les relations de pouvoir sont prédéterminées –.<sup>356</sup> Comme dans la description de Renan, le peuple est ici libre de délibérer et de décider de son avenir.

En examinant le renvoi du 28 août 1998 de la Cour suprême du Canada relatif au droit du Québec de faire sécession, Tully conclut qu'il représente un processus ouvert à la négociation et qu'il contribue à atténuer la perception que la *Loi constitutionnelle de 1982* est une camisole de force qui se dégage de la Consti-

---

354 Guy Laforest qualifie ainsi le projet mené par le gouvernement fédéral au Canada, "Le ministre Dion, la Charte des droits et l'avenir du Québec", *Le Soleil*, 26 avril 2002.

355 Les travaux de Manuel Castells quant à la force de résistance des identités doivent être soulignés. Pensons, entre autres, à son ouvrage phare *Le pouvoir de l'identité*, Paris, Fayard, 1999.

356 James Tully, *The Unattained Yet Attainable Democracy: Canada and Quebec Face the New Century*, Grandes conférences Desjardins, *Programme d'études sur le Québec*, Université McGill, 23 mars 2000, p. 4-5.

tution écrite.<sup>357</sup> Tully est d'avis que le Canada, en tant que "démocratie multinationale, est donc libre et légitime lorsque sa constitution traite ses nations constituantes en tant que peuples ayant le droit à l'autodétermination selon une formule constitutionnelle appropriée, telle que le droit d'initier des changements constitutionnels. Elles ont ainsi la possibilité d'entrer librement en négociation de dévoilement et de prise en considération mutuels tout en développant et en modifiant leurs modes de reconnaissance et de coopération, conjointement avec une juste conciliation des autres formes de diversité".<sup>358</sup>

Dans les fédérations (multinationales), on a pu voir de temps en temps des acteurs étatiques associés à un gouvernement central qui se considère comme le seul acteur politique légitime, ce qui contribue à miner la légitimité des pratiques fédérales et doit attirer notre attention. Le danger est que l'État central soit considéré comme le seul État qui compte, ce qui mènerait à ce qu'Ernest Renan désignait dans *Qu'est-ce qu'une nation* par l'expression "un État, une culture".

Dans les fédérations multinationales, le principe de la souveraineté divisible<sup>359</sup> gagne une certaine influence parce qu'il est possible d'imaginer que les nations internes, disons des communautés nationales telles que l'Écosse, la Catalogne et le Québec, soient susceptibles d'exercer de plus en plus de pouvoirs, comme si elles étaient des États quasi-indépendants. Rainer Bauböck va plus loin lorsqu'il affirme que le concept de fédération multinationale "rejette l'approche réaliste conservatrice qui voit dans les revendications autonomistes des minorités nationales une menace à l'intégrité territoriale des États existants".<sup>360</sup> Dans

---

357 Ce point est développé de façon convaincante par James Tully, dans "Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales", *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, no 2, 1999, p. 30. Voir aussi supra, introduction au présent ouvrage.

358 James Tully, "Introduction", dans Alain-G. Gagnon et James Tully, dir., *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 33. Notre traduction. Jocelyn Maclure, traducteur de l'article de Tully paru dans *Globe* (*op. cit.*, 1999) constate que l'auteur insiste sur la distinction entre *acknowledgment* et *recognition*. Le traducteur estime que, même si *acknowledgment* (comme *recognition*) devrait se traduire en français par *reconnaissance*, il serait plus juste de parler ici de *prise en considération*, parce que le terme *acknowledgment* se rapporte au "dévoilement de la demande de reconnaissance" qui est "pris en considération" par le groupe à qui cette demande s'adresse. En revanche, "*recognition* se réfère aux termes que l'*autre* utilise pour désigner le *soi*" et peut se traduire par *reconnaissance* (voir Tully, *op. cit.*, p. 14, à la note 1).

359 Rainer Bauböck, "Why Stay Together? A Pluralist Approach to Secession and Federation", dans Will Kymlicka et Wayne Norman, dir., *Citizenship in Divided Societies*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 383.

360 Rainer Bauböck, "Why Stay Together? A Pluralist Approach to Secession and Federation", *op. cit.*, p. 383. Notre traduction.

un monde en train de se globaliser, ce scénario gagne en appui à l'intérieur des nations dont les frontières correspondent aux limites des États-membres existants dans les unités fédérées, étant donné que le gouvernement le plus proche est souvent considéré comme celui où les citoyens peuvent exercer une plus grande influence.

De plus, les débats entourant les avancées théoriques en faveur des fédérations multinationales suggèrent que la culture est hautement importante et qu'il est essentiel de trouver des moyens de refléter la profonde diversité sociétale au sein des institutions. Pour les minorités nationales et infranationales,

*"il s'agit d'une 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 publiques et privées. Ces cultures tendent à être territorialement concentrées et fondées sur une communauté linguistique. [...]*

*[...] étant donné la tendance à la formation d'une culture unique dans chaque pays, une culture ne survit et ne se développe dans le monde moderne que si elle se constitue en culture sociétale. Étant donné l'importance des institutions sociales dans notre vie et leur rôle dans la définition des options qui s'offrent à nous, toute culture qui n'est pas sociétale sera contrainte à une marginalisation toujours plus grande".<sup>361</sup>*

Manifestement, les grandes "cultures nationales" sont avantagées dans la mesure où elles reflètent les valeurs de la communauté politique dominante dans un cadre fédéral (multi)national donné. Dans le contexte du Québec, la notion de "société globale" a été utilisée pour décrire jusqu'à quel point cet État régional est cohésif. Il constitue déjà en soi une société d'accueil, possède de solides structures libérales de nature corporatiste libérale dans lesquelles l'État, le monde des affaires et les syndicats travaillent de concert, et occupe une présence internationale remarquable.<sup>362</sup>

---

361 Will Kymlicka, *La Citoyenneté multiculturelle*, Montréal et Paris, Boréal et La Découverte, 2001, pp. 115, 119-120.

362 Cet argument est aussi développé dans *"Quebec: The Emergence of a Region-State? Scottish Affairs*, Special Issue, *Stateless Nations in the 21<sup>st</sup> Century: Scotland, Catalonia and Quebec*, 2001, pp. 14-27.

## 6.4. Une politique créatrice: tensions importantes, questions non résolues

Les perceptions les plus répandues dans la littérature suggèrent qu'il y a plusieurs aspects contradictoires à considérer et qu'il est nécessaire de poursuivre plus avant la réflexion théorique. Quoi qu'il en soit, il est indéniable que des auteurs comme John Rawls, Daniel Elazar et Ernest Renan ont leurs disciples. L'objectif à poursuivre à l'heure actuelle n'est pas d'affirmer qu'un de ces auteurs a raison et que les deux autres ont tort, mais plutôt d'évaluer dans quelle mesure leurs oeuvres influentes ont contribué à révéler de saines tensions relatives au modèle westphalien et de prendre en compte les nombreuses questions non résolues dans de nombreuses fédérations démocratiques.

Par exemple, Elazar met en garde contre le désir excessif de centralisation du pouvoir et fait ressortir l'importance de trouver un juste équilibre entre l'autonomie et le partage des compétences, invitant les gestionnaires de l'État à être plus inventifs et ouverts à une variété de modèles pouvant accommoder les communautés nationales. Cette position est encore plus fondée à une époque où, pour emprunter la phraséologie de David Held, "Tous les États indépendants peuvent conserver un droit légal à 'la suprématie effective sur ce qui se passe à l'intérieur de leurs territoires', mais ce droit est sérieusement compromis par la confusion grandissante entre 'le national' et les influences transnationales".<sup>363</sup>

Le travail de Rawls a été utilisé à maintes reprises (et souvent pour les mauvaises raisons) pour discréditer toute remise en question sérieuse de la relation dominante dans un régime donné. Plusieurs experts se sont drapés fréquemment dans 'le voile' du libéralisme procédurier de Rawls pour nier le droit à l'autodétermination des minorités nationales.<sup>364</sup> L'argument le plus souvent avancé s'appuie sur l'idée qu'il serait trop risqué pour les États-nations de s'appuyer sur le principe de la justice puisque cela pourrait conduire à des situations d'instabilité politique en rendant plus difficiles à atteindre les compromis entre les commu-

---

363 David Held, "The Changing Contours of Political Community: Rethinking Democracy in the Context of Globalization", dans B. Holden, dir., *Global Democracy: Key Debates*, Londres, Routledge, 2000, p. 23. Notre traduction.

364 On peut se reporter aux travaux de Hudson Meadwell dont "Is a 'True' Multinational Federation a Cure for Our Ills?" dans Patrick James, Donald E. Abelson, Michael Lusztig, dir., *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, 2003, pp. 219-238.

nautés nationales. C'est ce qu'il a été donné de voir avec la décision du gouvernement du Canada de contourner le renvoi fédéral concernant le droit du Québec de faire sécession en votant la Loi C-20 sur la clarté (voir chapitre 5). Le gouvernement du Canada a cherché à contourner les conclusions du Renvoi qui permettait au Québec de poursuivre démocratiquement son projet de reconnaissance nationale en cherchant à modifier à son avantage les règles du jeu au nom de la stabilité politique et économique du pays.

C'est ainsi que la notion de système de coopération perpétuelle est présentée comme une justification de la non-reconnaissance des revendications (infra)nationales au nom d'un nationalisme majoritaire englobant, parfois étouffant, et contribue à faire échouer la possibilité pour une minorité nationale de "garantir ainsi sa capacité à prendre des décisions dans certains domaines sans en être empêchée par la majorité de la société", pour poursuivre l'analyse de Kymlicka.<sup>365</sup>

Avec la création de nombreux nouveaux États depuis la fin des années 1980, il est devenu clair que nous devons développer des modèles qui peuvent davantage accommoder les minorités nationales en légitimant de nouvelles formes institutionnelles, sans quoi la sécession deviendra l'une des seules avenues disponibles pour les sociétés démocratiques. Le modèle westphalien a besoin d'être retapé et démocratisé; et un bon moyen de le faire est de mettre en valeur le concept de fédéralisme multinational.<sup>366</sup>

La validation du concept de fédéralisme multinational devient claire lorsqu'on considère la valeur ajoutée qu'on peut obtenir grâce à un enrichissement des pratiques démocratiques. Comme nous l'avons souligné dans cet ouvrage, si le fédéralisme permet, selon des auteurs comme Reginald Whitaker,<sup>367</sup> d'avoir une définition plus raffinée de la souveraineté, la notion de fédéralisme multinational contribue à donner une signification aux conceptions fédérales de la citoyenneté. L'instauration du fédéralisme multinational, comme type idéal, représente un progrès marqué permettant d'inscrire dans l'équation politique de nombreuses sociétés différenciées qui se sentent aliénées en raison du fait que le pouvoir échappe fréquemment aux minorités nationales. Cet état de fait est exacerbé

---

365 Pour un raisonnement semblable, voir Will Kymlicka, *La Voie canadienne: Repenser le multiculturalisme*, Montréal, Boréal, 2003, p. 217.

366 On peut se référer aux travaux des membres du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales, <http://www.er.uqam.ca/nobel/creceqc/> pour des avancées théoriques appuyant cette position.

367 Reginald Whitaker, *A Sovereign Idea: Essays on Canada as a Democratic Community*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1992, p. 193.

par le processus de mondialisation qui, à son tour, s'accompagne d'une plus grande quête de centralisation de la part des États-nations existants.

Le fédéralisme multinational permet d'élargir la notion de citoyenneté et de développer éventuellement une théorie de la citoyenneté véritablement différenciée. Dans le contexte canadien, les débats entre les procéduralistes et les communautaristes à l'égard du droit du Québec de faire sécession, tout comme les revendications autonomistes des autochtones, ont conduit à un enrichissement des attitudes politiques et contribué à légitimer ces deux courants de pensée libérale.

De tels débats ont également amené les libéraux progressistes à concevoir de nouvelles institutions pouvant refléter la "diversité profonde"<sup>368</sup> au sein des sociétés démocratiques pluralistes. À moins d'envisager carrément la trajectoire sécessionniste, le fédéralisme multinational constitue une avenue opérationnelle avant-gardiste et devrait être implanté pour son potentiel réconciliateur pour les communautés qui partagent certaines valeurs même si elles ne présentent pas le même profil culturel, politique et sociologique. En d'autres termes, quel est le problème avec la mise en place du fédéralisme multinational si les projets sociétaux mobilisant les communautés nationales sont fondés sur des prémisses libérales?

Manifestement, le pouvoir seul ne doit pas être en mesure de dicter la manière dont fonctionnera le fédéralisme multinational. Nous serions en présence d'un nationalisme majoritaire avilissant et dont les fondements seraient antidémocratiques. C'est ici, il me semble, le cœur du problème, amenant les minorités nationales soit à demander une réévaluation du fonctionnement de l'État-nation, soit à réaffirmer leur droit à la sécession.

Aussi, Michael Ignatieff, un ancien adepte du cosmopolitisme, nous rappelle que, dans le cas des relations Québec-Canada, "Pour l'instant, le droit est du côté des minorités, la force est de celui de la majorité. La reconnaissance mutuelle doit rééquilibrer cette relation en redistribuant et la légitimité et la force. Alors seulement, deux collectivités pourront vivre en paix ensemble dans deux pays à la fois, une communauté d'égaux en droits et une communauté de nations autonomes".<sup>369</sup>

---

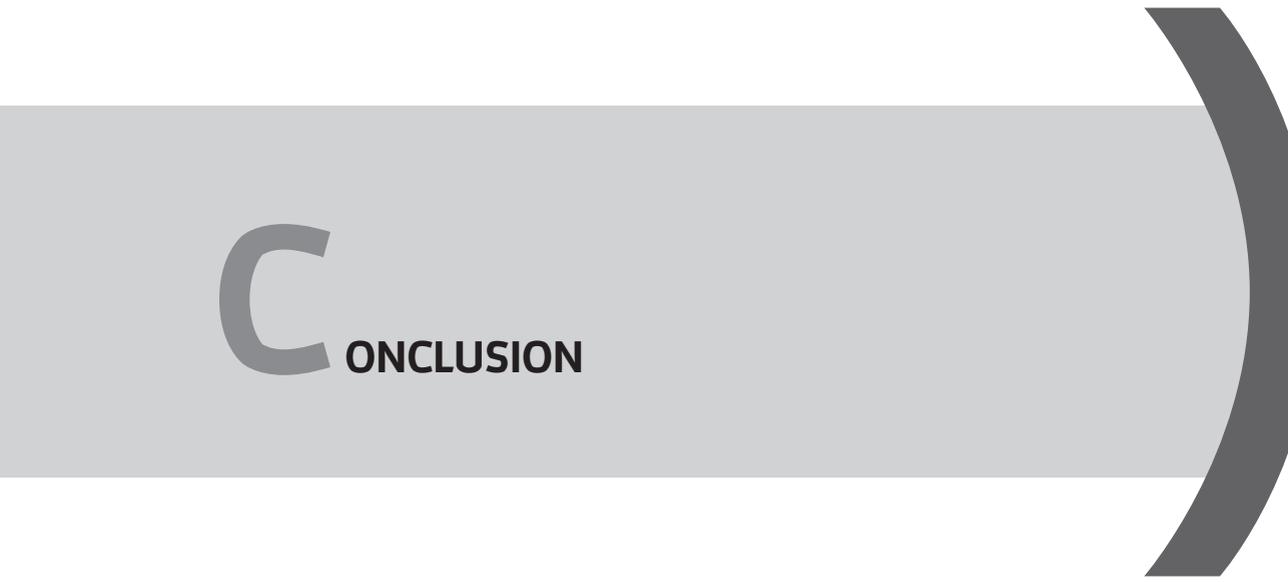
368 Charles Taylor, *op. cit.*

369 Michael Ignatieff, *La Révolution des droits*, traduit de l'anglais par Jean Paré, Montréal, Boréal, 2001, p. 80. Il est utile de citer la version originale en anglais: "might lies with the majority and right with the minority".

Pour en arriver là, il faut que puisse s'établir un sentiment de confiance et de respect constitutionnel du genre de celui que l'on trouve dans le renvoi de la Cour suprême du Canada concernant le droit du Québec de faire sécession. Dans cette décision, les neuf juges de la Cour suprême ont établi quatre principes selon lesquels il est possible d'entrer en négociation dans un cadre fédéral comme celui du Canada: une tradition démocratique, des pratiques fédérales, le constitutionnalisme et la règle de droit, ainsi que le respect des droits des minorités. À partir de ces principes, le Québec peut librement entrer en négociation avec le Canada afin d'être reconnu selon ses propres critères. En bref, le respect mutuel de la part des communautés en présence et un sens prononcé de moralité constitutionnelle sont nécessaires pour engager des négociations dignes de ce nom.<sup>370</sup>

---

370 Je doute que l'initiative du gouvernement central, la Loi sur la clarté, contribue de quelque façon à alimenter un sentiment de confiance entre le Québec et le Canada, bien au contraire. Voir les travaux de François Rocher et Nadia Verrelli, ainsi que Stephen Tierney, dans *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, op. cit. lesquels vont dans le même sens.



# C ONCLUSION



*“Les problèmes collectifs ne disparaissent pas parce que nous en avons trop parlé; ils subsistent parce que nous ne les avons pas résolus. Ne point céder à la lassitude et les remettre obstinément sur la place publique semblent les devoirs élémentaires de qui ne renonce pas à la réflexion”. Fernand Dumont.<sup>371</sup>*

L'étude du cas canadien à la lumière des expériences européennes, en particulier, démontre que le fédéralisme constitue un outil clé facilitant la gestion des conflits communautaires. En étant plus sensible aux revendications communautaires des diverses nations habitant un territoire donné, le fédéralisme multinationnel permet d'établir un modèle plus raffiné de gouverner, une formule offrant un potentiel supplémentaire aux gestionnaires de l'État pour qu'ils puissent répondre aux attentes de communautés nationales en termes de représentation, d'équité et de justice. Il en va de la stabilité des régimes politiques actuels.

Dans le présent ouvrage, nous avons fait le point sur les principales avancées réalisées ces dernières années dans le domaine du fédéralisme comparé,<sup>372</sup> tout en prenant en compte le droit trop souvent négligé des nations minoritaires à leur pleine reconnaissance au sein des États déjà constitués. L'étude de la dynamique canado-québécoise a été au cœur de nos réflexions et a été utilisée pour mieux évaluer les expériences vécues par les communautés nationales minoritaires en Espagne, en Belgique et au Royaume-Uni et pour en tirer des enseignements porteurs à long terme.

Une des plus grandes avancées du fédéralisme, dans un monde parfois hostile à la diversité nationale au sein des États nationaux, est de permettre aux diverses communautés politiques d'exercer un certain nombre de pouvoirs afin de faciliter leur émancipation politique. Il nous a été donné de noter dans le cas canadien un certain inconfort de la part des instances politiques centrales à l'égard des volontés d'affirmation nationale de la nation québécoise. Il en va de même pour les nations autochtones au Canada. Parfois, les rapports de force favorisent tel-

---

371 Fernand Dumont, *Raisons communes*, Montréal, Boréal, 1995, p. 252.

372 Comme on a pu le voir tout au long de cet ouvrage, les travaux de Michael Burgess (Royaume-Uni), Ferran Requejo (Espagne) et James Tully (Canada) sur le fédéralisme comparé sont assurément ceux qui reflètent le mieux notre appréciation du fédéralisme contemporain et du constitutionnalisme moderne. Voir, entre autres, Michael Burgess, *Comparative Federalism. Theory and Practice*, Londres, Routledge, 2006; Ferran Requejo, *Federalisme plurinacional i estat de les autonomies: Aspectes teòrics i aplicats*, Barcelone, Proa, 2003 et James Tully, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1999.

lement le centre politique que certaines entités politiques en viennent à souhaiter leur indépendance. C'est en quelque sorte l'échec du fédéralisme à réaliser son plein potentiel qui pose problème puisque au lieu de partager la souveraineté certains États dits *fédéraux* en viennent à imposer leur autorité sur les membres de la fédération, et ce même s'ils n'ont pas constitutionnellement les pleins pouvoirs dans certains champs de compétence, pensons aux domaines de la santé, de l'éducation et des transports au Canada qui sont tous des secteurs relevant de la compétence exclusive des États-membres de la fédération.

Le but du fédéralisme multinational devrait apparaître évident à tous ceux qui croient au progrès des pratiques démocratiques dans les États démocratiques libéraux. Il contribue à rapprocher les citoyens du pouvoir et invite les nations majoritaires à se montrer solidaires de leurs minorités tout en valorisant leurs associations politiques. Le fédéralisme multinational est une avenue prometteuse pour les États contemporains, parce qu'il conduit justement à un raffinement [d]es pratiques démocratiques, de la même façon, la politique de l'identité, selon Stuart Hall, "fonctionne avec et à travers la différence, est en mesure de créer des formes de solidarité et d'identification qui rendent possibles la lutte et la résistance mais sans supprimer l'hétérogénéité réelle des intérêts et des identités, et peut efficacement établir les frontières politiques sans lesquelles la contestation politique est impossible, sans fixer ces frontières pour l'éternité".<sup>373</sup>

Le fédéralisme multinational constitue un progrès majeur pour la gestion de la diversité, dans la mesure où celui-ci soulève des débats politiques porteurs au chapitre de la reconnaissance, contribue à l'identification de moments décisifs potentiellement habilitants et contraignants et remédie au manque de reconnaissance en actualisant les conventions fondatrices.

D'ores et déjà, il importe de penser plus à fond le fédéralisme multinational<sup>374</sup> en complément aux études portant spécifiquement sur le fédéralisme comme outil

---

373 Stuart Hall, "New Ethnicities" dans David Morley et Kuan-Hsing Chen, dir., *Stuart Hall: Critical Dialogues in Cultural Studies*, Londres, Routledge, 1996, p. 444. Notre traduction.

374 Des efforts importants en ce sens ont été faits par quelques auteurs québécois et catalans; pensons aux travaux d'Enric Fossas et Ferran Requejo, dir., *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Editorial Trotta, 1999; Alain-G. Gagnon et Raffaele Iacovino, *Federalism, Citizenship and Quebec. Debating Multinationalism*, Toronto, University of Toronto Press, 2007; et d'Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau et François Rocher, dir., *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2003.

d'affranchissement des nations minoritaires au sein des États démocratiques complexes. En somme, et pour reprendre les propos de Mitchell Cohen, l'avenir des nations minoritaires gagne à être pensé en misant sur "un cosmopolitisme enraciné qui accepte la multiplicité des racines et des branches et qui repose sur la légitimité de loyautés plurielles, de l'inscription dans plusieurs cercles, mais avec un horizon commun".<sup>375</sup>

La diversité nationale qui caractérise la plupart des États contemporains n'ira pas en s'atténuant; il faut donc imaginer les moyens de l'inscrire dans les institutions politiques sans quoi le monde qui nous entoure deviendra de plus en plus incertain et les projets politiques de moins en moins respectueux des cultures sociétales et enclins à la coercition. Tout comme Tzvetan Todorov, nous sommes d'avis qu'il est urgent de renouer rapidement avec *L'esprit des Lumières*. Il nous rappelle à cet égard que "C'est dans la multiplicité, qu'on aurait pu croire un handicap, que les hommes des Lumières ont vu l'avantage de l'Europe (...) et comment la pluralité peut donner naissance à l'unité".<sup>376</sup> Puis, Todorov souligne que dans le cas de la Chine, le vaste potentiel a été "étouffé par l'existence d'un immense empire unifié, où le règne incontesté de l'autorité, des traditions, des réputations établies a provoqué la stagnation des esprits".<sup>377</sup>

Le message est on ne peut plus clair: il faut que la diversité puisse pleinement s'affirmer et qu'à la fois les individus, les groupes, les communautés, les nations aient des avenir ouverts et créateurs. Il importe d'instaurer les voies politiques appropriées afin que la diversité nationale et l'unité politique puissent cohabiter.<sup>378</sup> En somme, entre Trudeau et son modèle de fédéralisme mécanique<sup>379</sup> où tous les citoyens sont égaux et où tous ont le même rapport à l'État central et Charles Taylor qui articule une position philosophique ouverte à la diversité multinationale permettant aux membres des diverses communautés nationales de

---

375 Mitchell Cohen, "Rooted Cosmopolitanism", dans Michael Walzer, dir., *Toward a Global Civil Society*, Oxford, Berghahn, 1995, p 233, cité et traduit par Alain Dieckhoff, dans *La constellation des appartenances. Nationalisme, libéralisme et pluralisme*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2004, p. 31.

376 Tzvetan Todorov, *L'Esprit des Lumières*, Paris, Robert Laffont, 2006, p. 114-115.

377 Tzvetan Todorov, *L'Esprit des Lumières*, op. cit., pp. 114-115.

378 Pour une analyse assez proche de cette interprétation, on peut consulter Jean-Marc Ferry, "L'État européen", dans Riva Kastoryano, dir., *Quelle identité pour l'Europe? Le multiculturalisme à l'épreuve*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 169-217.

379 Voir, les travaux d'Alain-G. Gagnon et de Luc Turgeon ici, entre autres, "La bureaucratie représentative au sein des États multinationaux", *Revue française d'administration publique*, vol. 118, automne 2006.

s'accomplir pleinement (voir le chapitre 3), les pays de démocratie libérale avancée se doivent de privilégier la deuxième voie.

C'est le défi que ce livre a cherché à relever en proposant une lecture humaniste des rapports communautaires au sein des États multinationaux démocratiques.

En bref, dans la mesure où les États traversés par la diversité nationale parviendront à inscrire les traditions fédérales fondées sur les droits communautaires et accepteront de se partager la souveraineté, nous entrerons dans une ère nouvelle porteuse pour les générations à venir sans quoi ce sera la raison du plus fort qui continuera de s'imposer. Les événements tragiques qui ont marqué plusieurs États contemporains, pensons à Chypre, l'Irak, la Yougoslavie, la Géorgie, le Sri Lanka exigent que nous prenions au sérieux le fédéralisme multinational et que nous nous distancions des modèles uniformisants qui ont trop souvent été imposés aux nations minoritaires depuis les tous débuts de l'ère westphalienne. Todorov nous rappelle que c'est justement "La capacité d'intégrer les différences sans les faire disparaître [qui] distingue l'Europe des autres grands ensembles politiques mondiaux (...). L'Europe, elle reconnaît non seulement les droits des individus mais aussi ceux des communautés historiques, culturelles et politiques que sont les États membres de l'Union".<sup>380</sup> Todorov erre par ailleurs en ne poussant pas plus avant sa réflexion pour inclure les nations historiques à l'origine des États européens modernes dans son analyse, en cela il est un héritier du modèle westphalien; il s'agit là d'un pas que nous n'hésitons pas à franchir afin d'assurer la pérennité des régimes politiques démocratiques.

Ainsi que l'extrait de Fernand Dumont mis en exergue en ce début de conclusion nous le rappelle, il faudra beaucoup de détermination de la part des acteurs politiques pour que nous puissions espérer trouver des avenues de solutions aux défis collectifs qui se posent aux nations modernes. Mais, pour cela, il faut tout d'abord accepter de débattre des mérites des thèses avancées par les différents protagonistes. C'est dans le respect et la réflexion qu'il faut poser les jalons d'un débat véritablement démocratique sans que les nations minoritaires soient contraintes de prendre des formes qui leur sont étrangères et sans qu'elles soient obligées de renoncer à proposer à leurs commettants des projets de société pleins de liberté et de justice. Une telle ouverture est garante d'une démocratie saine et d'une solidarité entre les peuples à l'échelle planétaire.

---

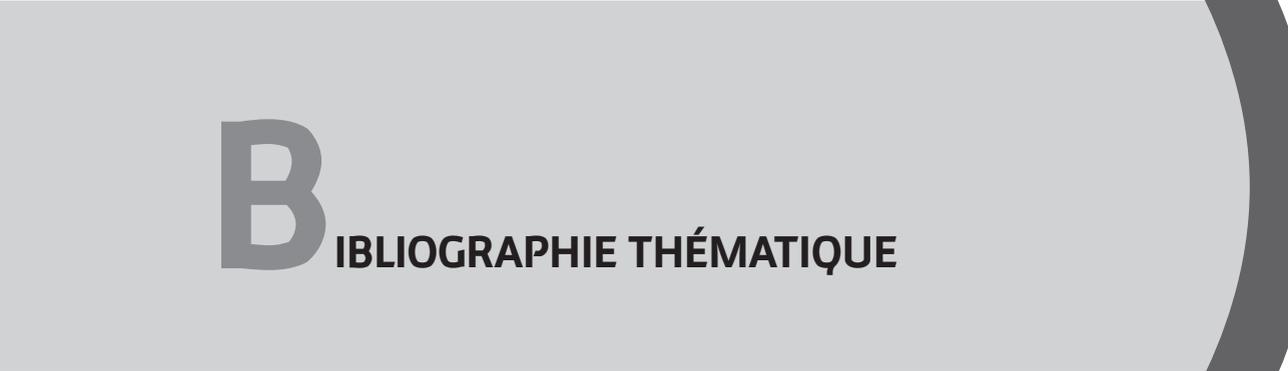
380 Tzvetan Todorov, *L'Esprit des Lumières*, *op. cit.*, p. 123.

Au moment où plusieurs pays en crise sur la scène internationale favorisent l'implantation des formules fédérales, il faut se demander pourquoi des États comme le Canada et l'Espagne en viennent à les délaïsser ou à s'en méfier. Il a été établi dans cet ouvrage que les Canadiens abandonnent graduellement les pratiques fédérales pour se doter d'une identité nationale de plus en plus hostile à la diversité profonde ce qui se traduit par l'aliénation des Québécois et des Premières nations à l'endroit des institutions centrales. En Espagne, les acteurs centraux en sont venus à interpréter, erronément selon nous, le fédéralisme comme un affaiblissement de l'État central plutôt que comme une formule permettant l'enrichissement des pratiques démocratiques.<sup>381</sup> Ces deux États-nations sont aux prises aujourd'hui avec des défis d'une grande magnitude qui pourront être relevés dans la mesure où les nations majoritaires feront preuve d'ouverture à l'endroit des nations minoritaires. Au Canada, l'élection des Conservateurs sous le leadership de Stephen Harper en janvier 2006 a redonné espoir à plusieurs Québécois qui reçoivent favorablement les idées sous-tendant le fédéralisme d'ouverture évoqué par lui au moment de la campagne électorale. Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact réel de ce changement d'attitude quant à la confiance exprimée par les Québécois à l'égard des institutions centrales. Quoiqu'il en soit, il s'agit, pour le moment, de la seule voie un tant soit peu ouverte et sensible aux revendications québécoises. Est-ce que le fédéralisme d'ouverture proposé par les Conservateurs de Stephen Harper suffira à redonner aux institutions fédérales leur légitimité vacillante auprès des nations minoritaires? Rien n'est moins certain. Il est improbable que les Québécois se satisferont d'un autre programme politique inspiré par le libéralisme procédurier et, qui plus est, demeure insensible aux cultures sociétales et aux valeurs sous-tendant le libéralisme communautaire.

---

381 Les travaux de Ramon Maiz sont fort révélateurs à ce sujet; voir, entre autres, "Nación de naciones y federalismo", dans *Claves de Razon Practica*, no 157, décembre 2005, pp. 18-23.





**B**IBLIOGRAPHIE THÉMATIQUE



## Le fédéralisme comparé

- Amoretti, Ugo, M. et Nancy Bermeo, dir., *Federalism and Territorial Cleavages*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.
- Bakvis, Herman et Grace Skogstad, dir., *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 1<sup>re</sup> édition, Don Mills, ON., Oxford University Press, 2002.
- Beer, Samuel H., *To Make a Nation: The Rediscovery of American Federalism*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1993.
- Brass, Paul, *Ethnicity and Nationalism: Theory and Comparison*, New Delhi, Sage Publications, 1991.
- Burgess, Michael, *The British Tradition of Federalism*, Leicester, Leicester University Press, 1995.
- Burgess, Michael, dir., *Federalism and European Union, 1950-2000*, Londres, Routledge, 2000.
- Burgess, Michael, *Comparative Federalism. Theory and Practice*, Londres, Routledge, 2006.
- Burgess, Michael et Alain-G. Gagnon, dir., *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*. Toronto et Londres, University of Toronto Press et Harvester Wheatsheaf, 1993.
- Burgess, Michal et Alain-G. Gagnon, dir., *Federal Democracies*, Londres, Routledge, à paraître.
- Carmagnani, Marcello, dir., *Federalismos latinoamericanos: Mexico, Brasil, Argentina*, Mexico, Fondo de cultura económica, 1993.
- Croizat, Maurice, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 1995.
- Davis, Solomon Rufus, *The Federal Principle: A Journey through Time in Quest of a Meaning*, Berkeley, University of California Press, 1978.
- Davis, Solomon Rufus, *Theory and Reality: Federal Ideas in Australia, England and Europe*, St. Lucia, University of Queensland Press, 1995.
- Destatte, Philippe, dir., *L'idée fédéraliste dans les États-nations*, Bruxelles, Les Presses inter-universitaires européennes, 1999.
- Duchacek, Ivo D., *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, Montréal, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

- Earle, Valerie, dir., *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice*, Itasca (Ill.), F. E. Peacock Publishers, 1968.
- Elazar, Daniel, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, AL, University of Alabama Press, 1987.
- Elazar, Daniel J., "International and Comparative Federalism", in *PS: Political Science and Politics*, 26, 1993, pp. 190-195.
- Fleiner, Thomas et al., *El federalismo en Europa*, Barcelona, Hacer Editorial, 1993.
- Friedrich, Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Praeger, 1968.
- Gagnon, Alain-G., dir., *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006.
- Gaudreault-Desbiens, Jean-François et Fabien Gélinas, dir., *Le fédéralisme dans tous ses états. Gouvernance, identité et méthodologie*, Bruxelles et Cowansville, Bruylant et Éditions Yvon Blais, 2005.
- Gibson, Edward L., dir., *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.
- Goldstein, Leslie Friedman, *Constituting Federal Sovereignty: The European Union in Comparative Context*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2001.
- Griffiths, Ann dir., *The Handbook of Federal Countries, 2002*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002.
- Hueglin, Thomas et Alan Fenna, *Comparative Federalism. A Systemic Inquiry*, Peterborough, Broadview Press, 2006.
- Karmis, Dimitrios et Wayne Norman, dir., *Theories of Federalism: A Reader*, New York, Palgrave Macmillan, 2005.
- King, Preston, *Federalism and Federation*, Londres, Croom Helm, 1982.
- Knop, Karen, Sylvia Ostry, Richard Simeon, and Katherine Swinton, dirs., *Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1995.
- Kymlicka, Will, *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

- Moreno, Luis, *The Federalization of Spain*, Londres, Frank Cass, 2001.
- Nicolaidis, Kalypso et Robert Howse, dirs., *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Riker, William H., *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown and Company, 1964.
- Rocher, François et Miriam Smith, dir., *New Trends in Canadian Federalism*, 2<sup>e</sup> édition, Peterborough, Broadview Press, 2003.
- Simeon, Richard et Ian Robinson, *L'État, la société et l'évolution du fédéralisme canadien*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et services du Canada, 1990.
- Smiley, Donald V., *The Federal Condition in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1987.
- Smith, Jennifer, *Federalism*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2004.
- Stepan, Alfred, "Federalism and Democracy. Beyond the U.S. Model", *Journal of Democracy*, vol.10, no 4, 1999, pp. 19-34.
- Stepan Alfred, "Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi)Nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism", dans Alfred Stepan, dir., *Arguing Comparative Politics*, New York, Oxford University Press, 2001, pp. 315-361.
- Trudeau, Pierre Elliott, *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, HMH, 1967.
- Trujillo, Gumersindo, *Introducción al Federalismo Español: Ideológica y formas constitucionales*, Madrid, 1967.
- Vipond, Robert C., *Liberty and Community: Canadian Federalism and the Failure of the Constitution*, Albany, State University of New York Press, 1991.
- Watts, Ronald L., *Executive Federalism: A Comparative Analysis*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1990.
- Watts, Ronald L., *Comparaison des régimes fédéraux*, 2<sup>e</sup> édition, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, 2002.
- Wheare, Kenneth, C., *Federal Government*, 4<sup>e</sup> édition, Oxford, Oxford University Press, 1963.

## La construction nationale

Anderson, Benedict, *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 1996.

Balcells, Albert, *El nacionalismo catalán*, Madrid, Historia 16, 1991.

Breuilly, John, dir., *The State of Germany: The National Idea in the Making, Unmaking, and Remaking of a Modern Nation-State*, New York, Longman, 1992.

Brouillet, Eugénie, *La négation de la nation. L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Québec, Septentrion, 2005.

Brubaker, Rogers, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Burelle, André, *Pierre Elliott Trudeau: L'intellectuel et le politique*, Montréal, Éditions Fides, 2005.

Calhoun, Craig, *Nationalism*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997.

Fernandez, Tomas et Juan José Laborda, dir., *España ¿Cabemos Todos?*, Madrid, Editorial Alianza, 2002.

Forsyth, Murray, dir., *Federalism and Nationalism*, Leicester, Leicester University Press, 1989.

Fossas, Enric, dir., *Les transformacions de la sobirania i el futur polític de Catalunya*, Barcelone, Proa, 2000.

Gagnon, Alain-G., *Quebec y el federalismo canadiense*, Madrid, Consejo superior de investigaciones científicas, 1998.

Gagnon, Alain-G. *Québec. État et société*, tome 2, Montréal, Québec Amérique, 2003.

Goldwin, Robert A., dir., *A Nation of States: Essays on the American Federal System*, Chicago, Rand McNally, 1961.

Greenfeld, Liah, *Nationalism: Five Roads to Modernity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Guibernau, Montserrat, *Catalan nationalism: Francoism, Transition and Democracy*, Cambridge, Polity Press, 2002.

- Hennessy, Alistair, "The Renaissance of Federal Ideas in Contemporary Spain", dans Murray Forsyth, dir., *Federalism and Nationalism*, Leicester, Leicester University Press, 1989, pp. 11-23.
- Hooghe, Liesbet, *A Leap in the Dark: Nationalist Conflict and Federal Reform in Belgium*, Ithaca (NY), Cornell Studies in International Affairs, Cornell University, 1991.
- Keating, Michael, *Les défis du nationalisme moderne, Québec, Catalogne, Écosse*, Montréal et Bruxelles, Les Presses de l'Université de Montréal et Les Presses interuniversitaires européennes, 1997.
- Keating, Michael et John McGarry, *Minority Nationalism and the Changing International Order*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Kymlicka, Will, *La voie canadienne: repenser le multiculturalisme*, Montréal, Éditions du Boréal, 2003.
- Lacasta-Zabalda, José Ignacio, *España uniforme*, Departamento de Educación y Cultura, Gobierno de Navarra, 1998.
- LaSelva, Samuel V., *The Moral Foundations of Canadian Federalism: Paradoxes, Achievements, and Tragedies of Nationhood*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1996.
- Leton, André et André Miroir, *Les conflits communautaires en Belgique*, Paris, Les Presses universitaires de France, 1999.
- Loughlin, John, *Subnational Democracy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Miller, David, *On Nationality*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Miller, David, *Citizenship and National Identity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- Renzsh, Wolfgang, "German Federalism in Historical Perspective: Federalism as a Substitute for a National State", *Publius*, vol. 19, automne 1989, pp. 17-33.
- Solé Tura, J., *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Madrid, 1985.
- Stevenson, Garth, *Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity*, 2<sup>e</sup> édition, Toronto, Gage, 1982.
- Tamir, Yael, *Liberal Nationalism*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

Weinstock, Daniel, "Building Trust in Divided Societies", *Journal of Philosophy*, vol. 7, no 3, pp. 287-307.

Wheare, Kenneth C., "Federalism and the Making of Nations", dans Arthur W. Macmahon, dir., *Federalism: Mature and Emergent*, Garden City, New York, Doubleday & Company, 1955, pp. 165-204.

## Les sociétés multiculturelles et multinationales

Arora, Balveer et Douglas V. Verney, dir., *Multiple Identities in a Single State: Indian Federalism in Comparative Perspective*, New Delhi, Konark, 1995.

Aubarell, Gemma et Agustí Nicolau Coll, dir., *Immigració i qüestió nacional. Minories subestamentals i immigració a Europa*, Barcelone, Editorial Mediterrània, 2004.

Fleiner, Thomas, dir., *Federalism and Multiethnic States*, 2e édition, Fribourg, Institut du fédéralisme, 2000.

Fossas, Enric et Ferran Requejo, dir., *Asimetría federal y estado plurinacional*, Madrid, Editorial Trotta, 1999.

Gagnon, Alain-G. et James Tully, dir., *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

Gagnon, Alain-G., Monserrat Guibernau et François Rocher, dir., *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2003.

Gagnon, Alain-G. et Raffaele Iavolino, *Federalism, Citizenship, and Québec. Debating Multinationalism*, Toronto, University of Toronto Press, 2007.

Harty, Siobhan et Michael Murphy, *In Defence of Multinational Citizenship*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2005.

Karmis, Dimitrios et Jocelyn Maclure, "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, no 3, 2001, pp. 361-385.

Keating, Michael, *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Kernerman, Gerald, *Multicultural Nationalism. Civilizing Difference, Constituting Community*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2005.

- Kymlicka, Will, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Linz, Juan, *Democracy, Multinationalism and Federalism*, Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March, 1997.
- Livingston, William, S., "A Note on the Nature of Federalism: federalism as a juridical concept", *Political Science Quarterly*, vol. 67, no 1, 1952, pp. 81-95.
- McRae, Kenneth, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1983.
- McRae, Kenneth, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Belgium*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1986.
- Maiz, Ramon et William Safran, dirs., *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Londres, Frank Cass, 2000.
- Maiz, Ramon et Ferran Requejo, dir., *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Londres, Routledge, 2005.
- Milton, Esman, dir., *Ethnic Conflict in the Western World*, Ithaca, Cornell University Press, 1979.
- Requejo, Ferran, *Federalisme, per a què? L'acomodació de la diversitat en democràcies plurinacionals*, Barcelone, L'Hora del present, 1998.
- Requejo, Ferran, dir. *Pluralisme nacional i legitimitat democràtica*, Barcelone, Proa, 1999
- Requejo, Ferran, dir., *Democracy and National Pluralism*, Londres, Routledge, 2001.
- Requejo, Ferran, dir. *Democracia y pluralismo nacional*, Barcelone, Ariel, 2002.
- Requejo, Ferran, *Multinationalism and Value Pluralism: The Spanish Case*, Londres, Routledge, 2005.
- Resnick, Philip, "Towards a Multinational Federalism: Asymmetrical and Confederal Alternatives", dans Leslie Seidle, dir., *Seeking a New Canadian Partnership*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1994, pp. 71-89.
- Pierré-Caps, Stéphane, *La multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1995.

Seymour, Michel, dir., *États-nations, multinations et organisations supranationales*, Montréal, Liber, 2002.

Smith, Graham, dir., *Federalism. The Multiethnic Challenge*, Londres, Longman, 1995.

Stein, Michael B., "Federal Political Systems and Federal Societies", *World Politics*, vol. 20, 1968, pp. 721-747.

Taylor, Charles, *Rapprocher les solitudes: Écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1992.

Tully, James, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1999.

Watts, Ronald L., *Multicultural Societies and Federalism*, Étude no 8 de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Ottawa, Publications de la Reine, 1970.

## **L'autonomie et la gouvernance**

Agranoff, Robert, dir., *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.

Aguilera de Prat, Cesáreo R., *Nacionalismos y autonomías*, Barcelone, Promociones y publicaciones Universitarias, 1993.

Aja, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2e édition, Madrid, Alianza, 2003.

Baker, J.W., "The Covenantal Basis of the Development of Swiss Political Federalism 1291-1848", *Publius*, vol. 23, no 2, 1993, pp. 19-41.

Balcells, Albert, Enric Pujol Gonzalez et Jordi Sabater, *La mancomunitat de Catalunya i l'autonomia*, Barcelone, Proa, 1996.

Bauböck, Rainer, "Why Stay Together? A Pluralist Approach to Secession and Federation", dans Will Kymlicka and Wayne Norman, dirs., *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 366-394.

Benz, Arthur, "Decentralization in the Federal Republic of Germany. A Case of Pragmatic Adaptation", *International and Administrative Sciences*, vol. 53, décembre 1987, pp. 467-481.

- Brassloff, Audrey, "Spain: the State of the Autonomies", dans Murray Forsyth, dir., *Federalism and Nationalism*, Londres, Leicester University Press, 1989, pp. 24-50.
- Brown-John, Lloyd, dir., *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States*, Lanham, University Press of America, 1988.
- Buchanan, Allen, *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, Boulder, Westview Press, 1991.
- Burelle, André, *Le droit à la différence à l'heure de la globalisation: le cas du Québec et du Canada*, Montréal, Fides, 1996.
- Claeys, Paul. H. et Nicole Loeb-Mayer, "Le "para-fédéralisme" belge: une tentative de conciliation par le cloisonnement", *Revue internationale de science politique*, vol. 5, no 4, 1984, pp. 473-490.
- Covell, Maureen., "Regionalization and Economic Crisis in Belgium: the variable origins of centrifugal and centripetal forces", *Revue canadienne de science politique*, vol. 19, no 2, 1986, pp. 261-282.
- Dieckhoff, Alain, dir., *La constellation des appartenances. Nationalisme, libéralisme et pluralisme*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2004.
- Gagnon, Alain-G. et Joseph Garcea, "Quebec and the Pursuit of Special Status", dans R.D. Olling et M.W. Westmacott, dir., *Perspectives on Canadian Federalism*, Scarborough, Prentice-Hall, 1988, pp. 304-325.
- Ghai, Yash, dir., *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- Greywe-Leymarie, Constance., *Le fédéralisme coopératif en République d'Allemagne*, Paris, Economica, 1981.
- Kymlicka, Will, "Is Federalism a Viable Alternative to Secession?", dans Percy B. Lehning, dir., *Theories of Secession*, Londres, Routledge, 1998, pp. 111-150.
- Laforest, Guy, *Pour la liberté d'une société distincte*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004.
- Lehning, Percy B., dirs., *Theories of Secession*, Londres, Routledge, 1998.
- Lijphart, Arend, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven, Yale University Press, 1977.

- Linder, Wolf et Adrian Vatter, "Institutions and Outcomes of Swiss Federalism: The Role of the Cantons in Swiss Politics", *West European Politics*, vol.24, no 2, 2001, pp. 95-124.
- Martínez-Herrera, Enric, "From Nation-Building to Building Identification with Political Communities: Consequences of Political Decentralization in Spain, the Basque Country, Catalonia and Galicia, 1978-2001", *European Journal of Political Research*, vol. 41, 2002, pp. 421-453.
- Monreal, Antoni, dir., *El Estado de las autonomías*, Madrid, Tecnos, 1991.
- Moore, Margaret, dir. *National Self-Determination and Secession*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- Moreno, Luis, *The Federalization of Spain*. Londres, Frank Cass, 2001.
- Noel, S.J. R., dir., *From Power-sharing to Democracy: Post-conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2005.
- Patenaude, Pierre, dir., *Québec-Communauté française de Belgique: autonomie et spécificité dans le cadre d'un système fédéral*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1991.
- Paterson, Lindsay, *The Autonomy of Modern Scotland*, Édimbourg, Edinburgh University Press, 1994.
- Patten, Alan, "Democratic Secession from a Multinational State", *Ethics*, vol. 112, 2002, pp. 558-586.
- Pauliat, Hélène, dir., *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe: une source potentielle de conflits?*, Limoges, Les Presses de l'Université de Limoges, 2004.
- Pi y Margall, Francisco, *Las nacionalidades*, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1986.
- Requejo, Ferrán, *Federalisme plurinacional i Estat de les Autonomies. Aspectes teòrics i aplicats*, Barcelone, Proa, 2003.
- Rose, Jürgen et Johannes Ch. Traut, dirs., *Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe*, Hambourg, Lit, 2001.
- Souza, Celina, *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*, New York, St. Martin's Press, 1997.
- Théret, Bruno, *Protection sociale et fédéralisme; l'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, Bruxelles, Les Presses interuniversitaires européennes, 2002.

Tremblay, Gaëtan et Manuel Parès i Maicas, dirs., *Autonomie et mondialisation: Le Québec et la Catalogne à l'heure du libre-échange et de la Communauté européenne*, Sillery, Les Presses de l'Université du Québec, 1990.

Weiss, Linda, dir., *States in the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.



## Remerciements

Il y a longtemps que je souhaite rédiger ce livre sur *La raison du plus fort ou le devoir de penser la multination*. Ce livre s'adresse à la fois aux spécialistes, aux étudiants, aux décideurs et à un public en quête d'une meilleure connaissance du monde qui nous entoure. Mon expérience canadienne m'a permis de prendre le pouls de deux traditions distinctes. Mon expérience sur la scène internationale est venue enrichir et approfondir mes connaissances en mettant en valeur de nouvelles traditions. C'est ainsi que Alan C. Cairns, Maureen Covell, Francis Delpérée, Daniel Elazar, Donald Smiley, Ronald Watts et, chez les collègues de ma génération, Michael Burgess, Enric Fossas, Guy Laforest, Luis Moreno, Alain Noël, Patrick Peeters, Ferran Requejo m'ont incité à explorer à fond le projet fédéral. Mes remerciements vont aussi aux chercheurs au sein du Comité de recherche sur le fédéralisme comparé et les fédérations de l'Association internationale de science politique, regroupés autour de Lloyd Brown-John et de Robert Agranoff, avec lesquels j'ai le plaisir d'échanger depuis plusieurs décennies. Je souhaite vivement remercier tous les membres du Groupe de recherche sur les sociétés pluri-nationales avec lesquels je travaille depuis maintenant douze ans. Je pense ici à Dimtrios Karmis, André Lecours, Jocelyn Maclure, Pierre Noreau, Geneviève Noontens, François Rocher, James Tully et José Woehrling.

J'ai le sentiment d'avoir accumulé une dette importante à l'endroit d'un grand nombre de chercheurs et d'étudiants qu'il m'a été donné de côtoyer au cours des vingt-cinq dernières années. Plusieurs assistants de recherche m'ont apporté leur soutien dans la préparation du présent ouvrage aux chapitres de la recherche documentaire, de la préparation de la bibliographie, de la traduction de textes et de la relecture. Ma gratitude va tout spécialement à Martine Boisvert, Olivier De Champlain, Bernard Gagnon, Raffaele Iacovino, Louiselle Lévesque, Charles-Antoine Sévigny et Pierre Skilling.



## Notes sur l'auteur

Alain-G. Gagnon est le titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes, directeur du Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité au Québec (CRIDAQ,) et professeur titulaire au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal. Il est aussi directeur et membre fondateur du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales. En plus d'enseigner aux universités Queen's, Carleton et McGill de 1982 à 2003, il a été professeur invité à l'Institut d'Études Politiques de Bordeaux, à la Universitat Autònoma de Barcelona et à la Universitat Pompeu Fabra de même que chercheur principal invité à l'Institut de recherche en politiques publiques (Montréal). Le professeur Gagnon cumule aussi les fonctions de directeur de la collection *Débats* aux éditions Québec Amérique et de la collection *Trajectoires* chez Boréal.

Les travaux du professeur Gagnon portant sur les partis politiques, l'identité, la diversité, le fédéralisme et la multination ont été traduits dans une dizaine de langues. Il a déjà publié plus de 40 ouvrages, au-delà d'une centaine d'articles scientifiques et il a prononcé plus de 200 conférences à travers le monde. Il compte parmi ses plus récentes publications: *Multinational Democracies* (Cambridge University Press, 2001), *Québec: estat i societat* (Centre d'Estudis de Temes Contemporanis, 2006), *Quebec y el federalismo canadiense* (Consejo superior de investigaciones científicas, 1998), *Le fédéralisme canadien contemporain* (Presses de l'Université de Montréal, 2006), *Ties that Bind. Parties and Voters in Canada* (Oxford University Press, 1999), *Les métropoles au défi de la diversité culturelle* (Presses Universitaires de Grenoble, 2006). Among his forthcoming books are: *Federal Democracies* (Routledge) et chez Broadview Press, *Canadian Politics* (5e édition) et *Canadian Parties in Transition* (3e édition).

Il a exercé les fonctions de vice-président (programmes et recherches) de l'Association internationale d'études québécoises de 1995 à 2001 et celles de président de la Société québécoise de science politique (1991-1992). Il siège aux comités scientifiques de plusieurs revues scientifiques dont *Cahiers de recherche sociologique*, *Politique et Sociétés*, *Quebec Studies*, *Regionalism and Federalism*, *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*.