

UNE FÉDÉRATION RÉSILIENTE ? LES DÉFIS DE
POLITIQUES PUBLIQUES DE LA NOUVELLE DÉCENNIE

Reconnaître et composer : les défis d'une fédération multinationale

Alain Noël



CENTRE
D'EXCELLENCE
SUR LA
FÉDÉRATION
CANADIENNE

CENTRE OF
EXCELLENCE
ON THE
CANADIAN
FEDERATION



À PROPOS DE CET ESSAI

Cet essai fait partie de la série d'essais inaugurale du Centre d'excellence sur la fédération canadienne, sous la direction de Charles Breton. La révision linguistique, la correction d'épreuves et la coordination éditoriale ont été effectuées par Étienne Tremblay. La mise en pages a été faite par Chantal Létourneau et la conception graphique par Anne Tremblay.

Cet essai a été traduit en anglais et publié sur le site Web du Centre sous le titre *Recognition and New Arrangements: The Challenges of a Multinational Federation*.

Alain Noël est professeur de science politique à l'Université de Montréal. Son travail porte sur les politiques sociales dans une perspective comparée, le fédéralisme et la politique canadienne et québécoise. De 2006 à 2014, il a été président du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion du gouvernement du Québec. Son plus récent ouvrage s'intitule *Utopies provisoires : essais de politique sociale* (Québec Amérique, 2019).

Pour citer ce document :

Noël, Alain, 2020. *Reconnaître et composer : les défis d'une fédération multinationale*, Essai n° 2, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'IRPP ou de son conseil d'administration.

Si vous désirez obtenir de plus amples renseignements sur nos publications, veuillez nous contacter à l'adresse irpp@irpp.org. Pour recevoir l'infolettre mensuelle de l'IRPP par courriel, vous pouvez vous abonner directement sur le site Web à www.irpp.org/fr.

Illustration de la couverture : Luc Melanson

INTRODUCTION

Le Canada est une fédération multinationale, elle est composée de plus d'une nation, mais elle ne se reconnaît pas comme telle. Le Québec, seul État francophone d'Amérique du Nord, n'a pas signé la *Loi constitutionnelle de 1982*, et la réconciliation avec les peuples autochtones n'engendre guère plus que des excuses et des gestes symboliques¹. Comme la majorité des Canadiens semble satisfaite de cette situation et que les voies politiques du changement demeurent bloquées, il faut peut-être se résigner à cette situation, même si elle engendre de la méfiance et rend toute réforme institutionnelle difficile. À terme, les minorités nationales en prendront probablement leur parti. Mais ce blocage n'est pas sain. Comme l'observe le sociologue allemand Wolfgang Streeck, ce n'est pas parce qu'une solution n'est pas en vue qu'il ne faut pas prendre la mesure du problème². Si on veut penser le Canada comme fédération résiliente, il faut prendre acte de ses ratés et commencer à envisager des solutions possibles. Il y a plusieurs avenues possibles, mais il faut impérativement commencer par reconnaître la réalité de nations internes, pour ensuite composer avec celles-ci. Le verbe « composer » apparaît ici particulièrement approprié, car il signifie à la fois s'accorder avec l'autre en faisant des concessions, et former un nouveau tout en rassemblant différents éléments, comme lorsque l'on compose un bouquet avec des fleurs variées. Composer un bouquet riche de nos différences, c'est là le défi existentiel du Canada.

UNE FÉDÉRATION MULTINATIONALE QUI NE DIT PAS SON NOM

Le Canada ne s'est jamais reconnu comme fédération multinationale. Constitutionnellement, la démocratie elle-même apparaissait mal assurée, les principaux textes constitutifs faisant largement l'impasse sur la logique du gouvernement responsable et du parlementarisme, pour insister surtout sur les prérogatives de la Couronne³. Même dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* de 1998, où la Cour suprême introduit explicitement le principe démocratique comme pilier de l'ordre constitutionnel canadien, la légitimité repose moins sur la volonté du peuple que sur le respect de la Constitution⁴. Il en va de même pour les peuples qui composent le Canada de 1867. La Cour suprême parle de « peuples différents » mais ne les nomme pas, et elle s'empresse de souligner qu'en formant une fédération, ces peuples ont consenti à se fondre dans une seule nation⁵.

Au-delà des textes constitutifs, cependant, le poids du politique s'est imposé. Comme le souligne le professeur de droit à l'Université Laval Patrick Taillon, « le silence des

¹ Russel, P. H., 2017. *Canada's Odyssey: A Country Based on Incomplete Conquests*, Toronto, University of Toronto Press.

² Streeck, W., 2014. *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, Londres, Verso, p. viii.

³ Taillon, P., 2019. « Une démocratie sans peuple, sans majorité et sans histoire : de la démocratie par le peuple à la démocratie par la Constitution », dans *Ré-imaginer le Canada : vers un État multinational ?*, F. Mathieu et D. Guénette (dir.), Québec, Presses de l'Université Laval, p. 145-146.

⁴ Taillon, P., 2019. « Une démocratie sans peuple, sans majorité et sans histoire : de la démocratie par le peuple à la démocratie par la Constitution », p. 153.

⁵ Taillon, P., 2019. « Une démocratie sans peuple, sans majorité et sans histoire : de la démocratie par le peuple à la démocratie par la Constitution », p. 163.

textes constitutionnels canadiens n'a pas empêché le développement de pratiques démocratiques effectives⁶ », en transformant graduellement des pratiques et des usages en conventions. Il en va un peu de même pour le fédéralisme multinationale. Même si les peuples autochtones étaient exclus des négociations qui ont donné naissance à la fédération en 1867, et sont ramenés à des « minorités culturelles » dans le Renvoi de 1998, leur place dans l'ordre constitutionnel canadien était déjà inscrite dans un ensemble de traités reconnaissant leur souveraineté, ensemble qui allait continuer de se développer et d'évoluer dans la nouvelle fédération⁷. De la même façon, l'idée d'un pacte entre deux peuples fondateurs a été rejetée dès l'origine au Canada anglais⁸, mais le rapport de force réel entre les deux peuples a eu un impact durable et tangible sur l'évolution de la fédération. Sans ce rapport de force, la convention d'un droit de veto constitutionnel pour le Québec, qui a été respectée jusqu'en 1981, n'aurait pas eu de sens, le bilinguisme officiel n'aurait pas été adopté, et le programme de la péréquation n'existerait peut-être pas⁹.

Le Canada a cependant échoué à ancrer ces rapports dans la loi. Faute de reconnaître formellement son caractère multinationale, la fédération canadienne réussit mal à composer avec sa diversité profonde¹⁰. On a beau parler de réconciliation avec les peuples autochtones, reconnaître qu'un événement ou un autre se tient en territoire non cédé, les négociations sur l'autonomie gouvernementale, la prestation de services et la gestion des ressources n'en progressent pas plus rapidement. Pour aller plus loin, il faudra traiter des questions difficiles : le pouvoir, les ressources financières et l'exploitation des ressources naturelles¹¹. Pour le Québec, la *Loi constitutionnelle de 1982* constitue un obstacle fondamental contraire à l'idée même de reconnaissance de la diversité profonde du pays.

DE MULTIPLES VERROUS

Les acteurs politiques, les chercheurs et les observateurs s'entendent sur le caractère hautement improbable de toute réforme constitutionnelle d'importance. D'abord, les règles du jeu sont extrêmement exigeantes. Si les gouvernements s'étaient soumis aux règles qu'ils s'apprêtaient à ancrer dans la loi, la Constitution n'aurait pas été adoptée¹². Pour changer la formule d'amendement de la Constitution, il faut dorénavant

⁶ Taillon, P., 2019. « Une démocratie sans peuple, sans majorité et sans histoire : de la démocratie par le peuple à la démocratie par la Constitution », p. 148-149.

⁷ Papillon, M., 2019. « Les traités avec les peuples autochtones : un 5^e pilier de l'ordre constitutionnel canadien ? », dans *Ré-imaginer le Canada : vers un État multinationale ?*, F. Mathieu et D. Guénette (dir.), Québec, Presses de l'Université Laval.

⁸ Silver, A. I., 1997. *The French-Canadian Idea of Federation*, 2^e édition, Toronto, University of Toronto Press.

⁹ Rioux Ouimet, H., 2014. « Quebec and Canadian Fiscal Federalism: From Tremblay to Séguin and Beyond », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 47, n° 1, p. 57-58. ; Béland, D., A. Lecours, G. P. Marchildon, H. Mou et M. R. Olfert, 2017. *Fiscal Federalism and Equalization Policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, p. 18.

¹⁰ Gagnon, A.-G., 2019. « La valeur de la diversité au sein des démocraties libérales avancées : un monde qui nécessite des repères renouvelés », dans *Ré-imaginer le Canada : vers un État multinationale ?*, F. Mathieu et D. Guénette (dir.), Québec, Presses de l'Université Laval.

¹¹ Russel, P. H., 2017. *Canada's Odyssey: A Country Based on Incomplete Conquests*, p. 438-439.

¹² Taillon, P., 2007. « Les obstacles juridiques à une réforme du fédéralisme », Cahier de recherche, Institut de recherche sur le Québec, p. 9.

l'accord unanime des provinces et du gouvernement fédéral. Après avoir substantiellement modifié l'ordre constitutionnel, les gouvernements en ont assuré la pérennité en rendant les négociations qu'ils venaient de mener virtuellement impossibles à reproduire.

Politiquement, toute réforme constitutionnelle est également susceptible d'ouvrir une négociation large impliquant une foule d'enjeux et un grand nombre d'acteurs, notamment les peuples autochtones. Les critères de légitimité risquent aussi d'être exigeants, certaines provinces ayant rendu obligatoire la soumission de toute réforme constitutionnelle à un référendum.

Il n'est donc plus possible de revenir aux conditions qui existaient lors de l'adoption de l'Accord du lac Meech, où il s'agissait de convenir d'un nombre limité de concessions pour amener le gouvernement du Québec à signer la Constitution. En fait, de l'avis de tous les experts, la Constitution ne peut plus être modifiée ; elle est, conclut le politologue Kenneth McRoberts, « beyond repair¹³ ».

Il faut dire que, à l'exception de McRoberts et de quelques autres, bien peu s'en formalisent au Canada anglais. La *Loi constitutionnelle de 1982* donne forme au nationalisme de la majorité. Celle-ci s'en accommode fort bien et ne voit pas la nécessité de reconnaître et d'accommoder les attentes des nations internes minoritaires : le Québec et les peuples autochtones.

Même la rigidité imposée par une constitution qui ne peut être amendée apparaît comme un pis-aller. Si on ne peut réformer véritablement le Sénat, par exemple, c'est le prix à payer aux yeux de la majorité pour maintenir le statu quo et les rapports de force que cette seconde chambre non élue et peu efficace incarne¹⁴.

RECONNAÎTRE ET COMPOSER

Vingt-cinq ans après le référendum de 1995 sur la souveraineté, qui devait débloquer l'impasse, le gouvernement du Québec n'a toujours pas trouvé une formule qui permettrait d'aller de l'avant à sa satisfaction. En 2001, le député libéral et futur ministre des Affaires intergouvernementales canadiennes Benoît Pelletier publie un rapport qui allait inspirer le gouvernement de Jean Charest. En 2017, le gouvernement de Philippe Couillard a produit sa propre politique d'affirmation intitulée *Québécois, notre façon d'être Canadiens*¹⁵. Ces deux documents réitéraient largement, en les actualisant, les demandes formulées lors des négociations sur l'Accord du lac Meech. Mais ils n'avaient guère de solutions à proposer pour lever les solides verrous politiques et institutionnels prévenant toute démarche de réforme constitutionnelle. Le

¹³ McRoberts, K., 2019. *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity*, 2^e édition, Don Mills, Oxford University Press, p. 358.

¹⁴ McRoberts, K., 2019. *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity*, p. 359 ; Noël, A., 2019. *Utopies provisoires : essais de politique sociale*, Montréal, Québec Amérique, p. 205.

¹⁵ Gouvernement du Québec, 2017. *Québécois, notre façon d'être Canadiens : politique d'affirmation du Québec et de relations canadiennes*, Québec, Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes.

gouvernement Charest évoquait maladroitement la nécessité d'attendre que le fruit du changement soit mûr ; celui de M. Couillard se contentait prudemment de miser sur la poursuite d'une conversation ouverte entre Canadiens.

Dans les faits, la conversation n'a jamais démarré. Le premier ministre Justin Trudeau a rejeté l'idée de parler de la politique d'affirmation du Québec avant même de la connaître. Sept des treize premiers ministres des provinces et territoires n'ont pas même pris la peine de réagir à cette politique, qui a surtout été discutée dans les médias du Québec¹⁶.

Les chercheurs en sciences sociales et en droit n'ont pas nécessairement plus de réponses à apporter pour faire face à cette impasse politique. Il existe au Québec une riche école de la diversité, qui prend au sérieux le défi de penser un fédéralisme multinationnel à même de composer avec des nations internes¹⁷. Cette école a beaucoup apporté à la réflexion sur les fondements normatifs et comparatifs du fédéralisme multinationnel et elle informe très clairement la politique d'affirmation du Québec. Mais elle a finalement assez peu à dire sur la façon de faire face à ce que le professeur de science politique à l'Université du Québec à Montréal Alain-G. Gagnon appelle « la raison du plus fort¹⁸ ». Au Canada comme en Espagne, c'est précisément cette raison du plus fort qui empêche la réalisation du fédéralisme multinationnel.

Dans un rare essai sur la question, le juriste Dave Guénette tente de repérer les quelques voies qui sont encore « ouvertes pour faire évoluer le Canada vers une structure plus en phase avec son caractère multinationnel¹⁹ ». Il en identifie deux, la voie unilatérale et la voie bilatérale, qui permettent d'éviter une procédure multilatérale que Peter Russell qualifie de « virtuellement inutilisable²⁰ ».

La voie unilatérale consiste à forcer la prise en compte d'un enjeu en tenant un référendum sur une question d'ordre constitutionnel et en invoquant l'obligation de négocier reconnue par la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*. L'autre option, qui est en fait la seule pour les peuples autochtones, consiste à s'adresser aux tribunaux²¹. Ces deux options unilatérales comportent des limites évidentes. L'obligation de négocier mène directement à la voie multilatérale. Quant aux recours aux tribunaux, s'ils peuvent aboutir à un élargissement des droits, ils risquent aussi de consolider un statu quo défavorable à la reconnaissance effective des nations internes.

¹⁶ McRoberts, K., 2019. *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity*, p. 364.

¹⁷ Gagnon, A.-G., 2019. « La valeur de la diversité au sein des démocraties libérales avancées : un monde qui nécessite des repères renouvelés », p. 30.

¹⁸ Gagnon, A.-G., 2008. *La raison du plus fort : plaidoyer pour le fédéralisme multinationnel*, Montréal, Québec Amérique.

¹⁹ Guénette, D., 2019. « D'ambiguïté et d'opportunités : le constitutionnalisme et les tensions nationales au Canada », dans *Ré-imaginer le Canada : vers un État multinationnel ?*, F. Mathieu et D. Guénette (dir.), Québec, Presses de l'Université Laval, p. 304.

²⁰ Russel, P. H., 2017. *Canada's Odyssey: A Country Based on Incomplete Conquests*, p. 425.

²¹ Guénette, D., 2019. « D'ambiguïté et d'opportunités : le constitutionnalisme et les tensions nationales au Canada », p. 304-305.

La voie bilatérale consiste à miser sur la possibilité, reconnue dans l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, de modifier par entente entre le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial un aspect de la Constitution concernant uniquement cette province. En utilisant de façon régulière cette procédure, une province pourrait accroître l'asymétrie dans la fédération. Des ententes intergouvernementales bilatérales pourraient également servir à cette fin, même si leur statut juridique demeure plus précaire²². Les peuples autochtones, à cet égard, peuvent miser sur la négociation de nouveaux traités pour faire reconnaître leurs demandes.

Parce qu'elle ne ramène pas nécessairement au cadre multilatéral, la voie bilatérale semble la plus prometteuse. La possibilité d'ententes intergouvernementales ou de traités, en particulier, semble plus à même de contourner la rigidité du cadre constitutionnel. Guénette s'inquiète du caractère plus fragile de telles ententes, toujours répudiables. Cette inquiétude est légitime, mais elle ne doit pas être exagérée. L'entente finale Canada-Québec sur le Régime québécois d'assurance parentale signée en février 2005 offre à cet égard un exemple parlant. Longue négociée, cette entente bilatérale introduisait une asymétrie importante dans les politiques sociales, en permettant au Québec de conserver les fonds de l'assurance-emploi destinés aux congés parentaux pour créer son propre régime, plus généreux et plus en phase avec les attentes des partenaires sociaux et des parents²³. Légalement, rien ne prévient un retour en arrière advenant un désaccord. La logique institutionnelle, cependant, rend un tel recul très improbable. Une fois en place, les nouveaux programmes sociaux peuvent évoluer à la marge, mais ils sont très rarement démantelés.

Une autre option, qui n'est pas retenue par Guénette, consiste à emprunter la voie unilatérale sans entretenir d'attentes constitutionnelles. Un peu comme pour les ententes intergouvernementales bilatérales, il s'agit d'aller de l'avant sans attendre pour affirmer les prérogatives et le caractère distinct d'une nation interne. Si le Québec optait pour un mode de scrutin proportionnel et par le fait même pour une nouvelle façon de se gouverner, par exemple, sa trajectoire nationale serait fortement affirmée dans un pays allergique aux grandes réformes politiques et elle serait tracée pour le long terme, sans recours à la négociation et sans amendements constitutionnels. En suivant sa propre voie, le Québec forcerait ses partenaires de la fédération canadienne à reconnaître et à composer avec son caractère distinct.

CONCLUSION

Le Canada est indéniablement une fédération multinationale. L'histoire du pays n'a de sens qu'à la lumière de la nécessité récurrente de composer avec les nations qui

²² Guénette, D., 2019. « D'ambiguïté et d'opportunités : le constitutionnalisme et les tensions nationales au Canada », p. 308-309.

²³ Noël, A., 2012. « Asymetry at Work: Quebec's Distinct Implementation of Programs for the Unemployed », dans K. Banting et J. Meadow (dir.), *Making It Work*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

le constituant²⁴. Pourtant, ce fait n'est reconnu ni constitutionnellement ni politiquement. Le Canada se pense toujours comme un État mononational, et, pour ne rien laisser au hasard, il applique une multitude de verrous afin de prévenir toute remise en question constitutionnelle. Cette politique du déni a comme conséquence d'engendrer la méfiance et de prévenir toute modification constitutionnelle d'envergure. Les voies de sortie sont peu nombreuses, comme le font ressortir les prises de position du gouvernement du Québec, des communautés autochtones ou des chercheurs tentant de penser une solution. Dans les circonstances, il faut surtout compter sur les nations minoritaires pour aller de l'avant et affirmer leurs visions et leurs prérogatives, afin de forcer la majorité à les reconnaître et à composer avec leurs attentes. Les résultats risquent d'être modestes et en deçà des exigences de la situation, mais il n'y a pas moyen de procéder autrement. Comme je le soulignais en introduction, ce n'est pas parce qu'une solution satisfaisante demeure improbable qu'il faut s'empêcher de penser le problème.

²⁴ Russel, P. H., 2017. *Canada's Odyssey: A Country Based on Incomplete Conquests*, p.360.



INSTITUT
DE RECHERCHE
EN POLITIQUES
PUBLIQUES

INSTITUTE
FOR RESEARCH
ON PUBLIC
POLICY

Fondé en 1972, l'Institut de recherche en politiques publiques est un organisme canadien indépendant, bilingue et sans but lucratif. Sa mission consiste à améliorer les politiques publiques en produisant des recherches, en proposant de nouvelles idées et en éclairant les débats sur les grands enjeux publics auxquels font face les Canadiens et leurs gouvernements.

L'indépendance de l'Institut est assurée par un fonds de dotation établi au début des années 1970 grâce aux contributions des gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que du secteur privé.

Founded in 1972, the Institute for Research on Public Policy is an independent, national, bilingual, not-for-profit organization. The IRPP seeks to improve public policy in Canada by generating research, providing insight and informing debate on current and emerging policy issues facing Canadians and their governments.

The Institute's independence is assured by an endowment fund, to which federal and provincial governments and the private sector contributed in the early 1970s.

Les droits d'auteur appartiennent à l'IRPP.
Pour commander ce document ou demander la permission de l'utiliser
ou de le reproduire, veuillez communiquer avec l'IRPP.

IRPP
1470, rue Peel, bureau 200
Montréal (Quebec) H3A 1T1
Téléphone : 514 985-2461
Télécopieur : 514 985-2559
Courriel : irpp@irpp.org