

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

La persistance de l'aliénation de l'Ouest

Loleen Berdahl



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 inaugurale du Centre d'excellence sur la fédération canadienne, sous la direction de Charles Breton assisté de Paisley V. Sim. La mise en page a été effectuée par Chantal Létourneau et Anne Tremblay et la coordination éditoriale par Francesca Worrall.

Cet essai a été traduit de l'anglais par Michel Beauchamp et est aussi disponible sous le titre original *The Persistence of Western Alienation*. La révision de la traduction a été effectuée par Étienne Tremblay et la correction d'épreuves par Paul Lafrance.

Loleen Berdahl est directrice de la Johnson-Shoyama Graduate School of Public Policy des Universités de Régina et de la Saskatchewan, et professeure de science politique à l'Université de la Saskatchewan. Ses recherches portent sur la politique de l'Ouest canadien, le régionalisme et le fédéralisme. Elle est l'auteure de trois livres portant sur l'Ouest canadien, dont *Looking West: Regional Transformation and the Future of Canada* (2014), coécrit avec Roger Gibbins.

Pour citer ce document :

Berdahl, Loleen, 2021. *La persistance de l'aliénation de l'Ouest*, Essai n° 9, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.

Les opinions exprimées dans cet essai sont celles de l'auteure 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 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 un pays déroutant. Il figure aux premiers rangs de nombreux palmarès des « meilleurs pays du monde » et ses habitants jouissent d'importantes libertés individuelles, d'une excellente qualité de vie, d'une enviable prospérité économique et de paysages aussi magnifiques que diversifiés. Il est néanmoins miné depuis sa fondation par des conflits régionaux apparemment insolubles. Au mieux, ces conflits sommeillent sous forme de courants sous-jacents, communs à la plupart des débats politiques. Au pire, ils entravent la gouvernance du pays tout en érodant l'adhésion à un même idéal national dans un contexte mondial toujours plus compétitif.

Depuis plus de 20 ans que j'étudie l'aliénation de l'Ouest comme manifestation spécifique de nos conflits régionaux, j'ai successivement observé sa montée en puissance, son apaisement puis sa résurgence. J'ai vu son expression politique s'arrimer au désir de renforcer le Canada (comme l'illustrait le cri de ralliement du Parti réformiste au tournant des années 1990 : « The West Wants In »), puis de démanteler le pays (le « Wexit »). Je l'ai vu traverser des booms économiques, des récessions et même une pandémie. Et j'en conclus que sa persistance montre à quel point le sentiment trouve sa source à même la fédération canadienne.

Vu l'importance de l'Ouest canadien dans le tissu économique et social du pays, on pourrait certes étudier séparément son sentiment d'aliénation. Mais je m'y intéresse ici parce qu'il jette un éclairage essentiel sur les enjeux plus vastes de conflit et d'unité à l'échelle du pays. Car nos dissensions ne se limitent pas à la région de l'Ouest, comme le sait quiconque connaît la situation politique du Québec et du Canada atlantique. L'analyse de l'aliénation de l'Ouest aide donc à cerner quelles caractéristiques de la fédération exacerbent les conflits régionaux au sein d'un pays aussi étendu et diversifié que le nôtre.

S'ils sont rarement vus comme les problèmes les plus urgents du pays, ces conflits sont sans doute les plus récurrents. Ils semblent inhérents à notre système politique et priment souvent sur d'autres questions, comme celles relatives aux classes sociales, au genre, à l'origine ethnique ou à l'idéologie. Ils entravent notre capacité à traiter d'autres enjeux et, surtout, présentent une menace pour l'ensemble du pays.

À OTTAWA, LE TEMPS S'EST ARRÊTÉ EN 1867

Le sentiment d'insatisfaction et d'exploitation politique qui émane d'une ou de l'ensemble des quatre provinces de l'Ouest possède une longue histoire. Il est bien antérieur à l'élection de Justin Trudeau, aux projets de pipelines ou aux débats constitutionnels des années 1980 qui ont suscité la création du Parti réformiste du Canada. Il précède le controversé Programme énergétique national, le règne de Pierre Elliott Trudeau, la Révolution tranquille du Québec, la Grande Dépression et même la fondation de la Saskatchewan et de l'Alberta. Partie prenante de l'histoire du Canada, le sentiment d'aliénation de l'Ouest tire ses origines des premières années du pays.

Le Canada s'est initialement défini du point de vue du Québec et de l'Ontario. Ce qu'on peut comprendre puisqu'à l'époque de la Confédération, ces deux provinces centrales abritaient l'essentiel de sa population (80 p. 100 selon le premier recensement national de 1871) mais aussi son économie industrielle naissante, ses premières institutions financières, les sièges sociaux des principales entreprises et les grands systèmes de transport. De leur côté, les provinces maritimes perdaient pouvoir et influence à mesure que gagnait en force le colosse du centre du pays, dynamisé par sa proximité avec les grandes agglomérations de son voisin américain. Si bien qu'au moment de sa fondation et dans les quelques décennies suivantes, le Canada central était pratiquement le Canada lui-même.

Pas étonnant, dès lors, que la vision dominante du pays, c'est-à-dire notre identité citoyenne et nationale, ait été définie sous l'angle du Canada central. Les valeurs et enjeux du Québec et de l'Ontario de l'après-Confédération – pacte anglo-français, antimécanisme, élitisme pragmatique – étaient promus au rang de valeurs pancanadiennes définissant notre culture politique nationale.

Au début du 20^e siècle, notre répartition démographique et notre structure économique se sont modifiées sous l'effet du rapide essor de l'Ouest. Mais la vision et les valeurs du Canada central n'ont jamais trouvé un accueil favorable dans la région des Prairies, où les petites collectivités francophones étaient noyées dans un océan anglophone, et où le biculturalisme franco-anglais n'était pas des plus adaptés pour composer avec la grande diversité ethnique des colons venus d'Europe.

Les intérêts du centre industriel, souvent contraires à ceux de l'économie agricole des Prairies, emportaient généralement la mise. Et la frontière canado-américaine, désormais une simple division géographique, n'avait plus rien du champ de bataille qu'elle fut jadis. La situation et les difficultés de la région différaient de ceux du Canada central, et ce qu'on appelle aujourd'hui l'aliénation de l'Ouest s'exprimait alors sous forme de griefs contre l'exploitation économique et la représentation inéquitable. L'expression de ces griefs a évolué au fil des décennies (suivant la création de partis fédéraux, la pugnacité de certains premiers ministres, l'action de maigres mouvements séparatistes ou les demandes de réformes politiques, institutionnelles et constitutionnelles), mais les principales doléances ont peu changé.

Le phénomène de l'aliénation de l'Ouest m'est progressivement apparu comme une réaction d'ordre géographique au monopole du récit – un parmi tant d'autres – exercé par le Canada central sur l'histoire nationale. Le mécontentement des Canadiens de l'Ouest exprime des craintes qui débordent le cadre d'enjeux et d'événements politiques ponctuels pour englober une critique plus fondamentale de ce discours dominant. Le sentiment d'aliénation constitue une réaction critique à la dynamique centre-périphérie de notre vie politique. D'hier à aujourd'hui, les Canadiens de l'Ouest se sont irrités d'être marginalisés dans leur propre pays et ont usé de stratégies variées pour être entendus.

Bref, l'aliénation de l'Ouest procède d'un effort de décentralisation nationale. Elle offre une interprétation du pays qui contraste avec le point de vue dominant (celui du Canada de 1867). Elle révèle la façon dont le pays privilégié, en théorie comme en

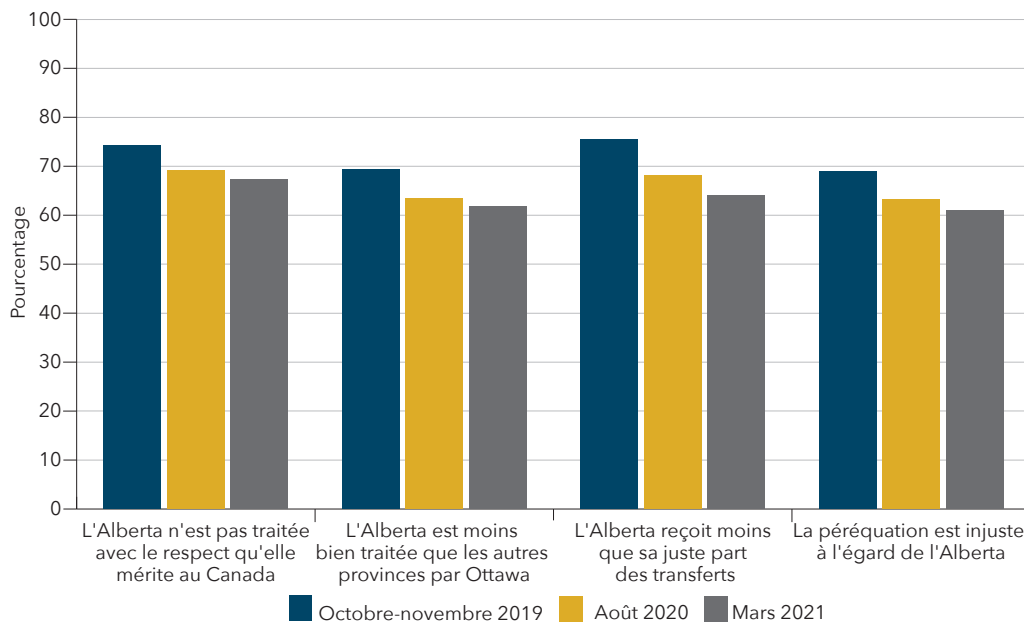
pratique, les intérêts et la vision du monde du Canada central. Et elle s'accompagne d'une exigence de changement.

À mes yeux, sa persistance fait écho à la résilience de la vision du Canada de 1867. Une vision qui s'est perpétuée au fil du temps et des circonstances. La population de l'Ouest canadien a certes augmenté, mais le Canada central abrite encore aujourd'hui 60 p. 100 des habitants du pays. Et comme la vision nationale issue de la Confédération est demeurée intacte, la réaction de l'Ouest canadien à son centralisme s'est aussi perpétuée.

UN SENTIMENT D'ALIÉNATION QUI NE SE LIMITE PAS À L'OUEST DU PAYS

Bien que j'examine les divisions régionales du point de vue l'Ouest, il me faut préciser que ce mécontentement – soit le sentiment qu'une région a d'être peu respectée et injustement traitée sur le plan économique et politique – ne se limite aucunement à cette région, pas plus qu'il ne s'y exprime de façon uniforme. Historiquement, il s'est manifesté dans trois régions : l'Ouest (surtout en Alberta et en Saskatchewan), le Québec et le Canada atlantique (surtout à Terre-Neuve-et-Labrador). Il n'est pas non

Figure 1. Sentiment d'aliénation en Alberta avant et après la pandémie de COVID-19 (pourcentage de répondants en accord avec ces affirmations)



Source : Common Ground, Viewpoint Alberta Surveys, Université de l'Alberta, Edmonton, <https://www.commongroundpolitics.ca/viewpoint-alberta>.

Questions/affirmations : « À votre avis, la province de l'Alberta est-elle traitée avec le respect qu'elle mérite au Canada ? » ; « En général, de quelle manière le gouvernement fédéral traite-t-il l'Alberta par rapport aux autres provinces : mieux, moins bien ou plus ou moins de la même manière ? » ; « À propos des fonds que le gouvernement fédéral consacre aux différents programmes et transferts destinés aux provinces, croyez-vous que l'Alberta en reçoit sa juste part, moins que sa juste part ou plus ou moins sa juste part ? » ; « Le régime canadien de paiements de péréquation est injuste à l'égard de l'Alberta. » N = 820 (octobre-novembre 2019) ; N = 825 (août 2020) ; N = 802 (mars 2021)

plus confiné aux frontières provinciales, comme l'illustre par exemple le sentiment d'aliénation du Nord de l'Ontario face au reste de la province.

Autrement dit, le mécontentement régional s'est exprimé en différentes périodes un peu partout au pays, sauf dans le Sud de l'Ontario.

Et tout indique que ce mécontentement, qui dure depuis plus d'un siècle, sera difficile à faire disparaître. D'autant plus qu'il reste élevé (figure 1), même s'il s'est amoindri en Alberta depuis le début de la pandémie en mars 2020. Cette persistance révèle des lignes de faille au sein de la fédération, dont je retracerais l'origine dans les schémas conçus et maintenus par une nation centrée sur la seule perspective du Canada central des environs de 1867. Le défi consisterait donc à tracer la voie d'un Canada nouveau qui tienne véritablement compte d'un éventail de points de vue, de visions et d'interprétations.

COMMENT APAISER LE MÉCONTENTEMENT RÉGIONAL

Le Canada s'est toujours défini par son sens du compromis plutôt que par de grands principes. Et sans doute en sera-t-il toujours ainsi. Or tout compromis nécessite des renégociations ponctuelles. Dans un monde post-pandémie marqué par de profonds changements intérieurs et internationaux, comment la fédération canadienne peut-elle évoluer pour mieux traduire les réalités actuelles, relever les défis à venir et amoindrir les effets d'un héritage fait d'aliénation et de conflits régionaux ?

Comme le mécontentement régional et l'aliénation de l'Ouest en particulier sont plus qu'un simple catalogue de griefs occasionnels, on ne pourra les apaiser à l'aide de solutions rapides ou de mesures provisoires. Et comme l'aliénation de l'Ouest n'est pas en soi un enjeu relevant des politiques publiques, l'adoption de politiques ne suffira pas à traiter ses effets. S'ils sont bien réels, les différends fédéraux-provinciaux en matière de pipelines, de régimes de retraite, d'agriculture ou de péréquation sont aussi les symptômes d'un malaise culturel plus profond. Pour calmer le mécontentement, il faut donc des approches qui s'attaquent aux perceptions d'iniquité économique, d'injustice politique et d'absence de respect au sein de la fédération. Soulignons ici le mot « perceptions ». Pour l'ensemble de ces raisons, mes recommandations sont axées sur le fonctionnement du Canada en tant que pays.

Voici les deux premières mesures qu'Ottawa pourrait prendre pour s'engager dans cette voie.

Créer un groupe d'experts permanent sur la péréquation

Au mieux, les Canadiens possèdent une compréhension partielle du régime de péréquation et, plus généralement, du fédéralisme fiscal. L'enjeu de la péréquation s'est en outre fortement politisé et est devenu intimement lié au mécontentement régional, surtout en Alberta. D'où la nécessité, dans un premier temps, de dépolitiser le programme de péréquation pour s'attaquer aux perceptions d'iniquité économique. Pour ce faire, le Canada doit renouer avec une expertise indépendante.

En 2005, le gouvernement libéral de Paul Martin avait mis sur pied un groupe d'experts chargé de formuler des recommandations sur la péréquation¹. Celui-ci a proposé une formule de péréquation, adoptée par le gouvernement conservateur de Stephen Harper et mise en œuvre pour l'année financière 2007-2008. Les conservateurs l'ont adaptée en 2009, mais elle a ensuite peu changé malgré deux processus de renouvellement (en 2014 sous le gouvernement Harper, puis en 2018 sous celui de Justin Trudeau).

Or, selon le professeur à l'Université Memorial de Terre-Neuve James Feehan : « Le renouvellement de la formule de péréquation, discrètement mené par Ottawa en 2018, a été une occasion manquée. La planification de ce renouvellement pour la période 2019-2024 offrait la possibilité d'obtenir l'avis et les suggestions des provinces, des experts, des citoyens et des groupes préoccupés par la question, puis d'agir en conséquence² » [traduction]. Je partage cette analyse et j'ajoute qu'en 2014 et en 2018, le gouvernement a raté par deux fois l'occasion de mandater un nouveau groupe d'experts indépendants pour recueillir l'avis du public et formuler des recommandations. Pourtant, un groupe d'experts non partisan et représentatif des régions aiderait à trouver le juste équilibre entre les différents intérêts régionaux et à entamer le « décentrage » du système actuel.

Je recommande donc au gouvernement du Canada de mettre sur pied un groupe d'experts sur la péréquation qui soit permanent, non partisan et représentatif des régions. En améliorant les outils fédéraux d'apaisement des tensions, on renforcerait la capacité du système d'être et de paraître réceptif à des besoins immédiats sur la base de l'équité et non de l'opportunisme politique. À plus long terme, le groupe d'experts pourrait tenir des séances d'information sur ses recommandations en vue du prochain renouvellement de la formule de péréquation.

Cette seule mesure ne suffirait pas à corriger les perceptions d'iniquité économique régionale, mais elle engagerait clairement le pays dans la bonne direction.

Transférer davantage de bureaux et d'emplois du gouvernement fédéral hors de la région de la capitale nationale

Le gouvernement fédéral compte plus de 300 000 employés, dont quelque 230 000 travaillent dans l'administration publique centrale (APC) et un peu moins de 70 000 dans des organismes distincts (comme l'Agence du revenu du Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et Parcs Canada). En 2020, pas moins de 46 p. 100 des employés de l'APC – pour la plupart des travailleurs du savoir qualifiés – vivaient dans la région de la capitale nationale, par rapport à 43 p. 100 en 2006 et à 33 p. 100 en 1995³.

¹ Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, 2006. *Pour réaliser un dessein national : remettre la péréquation sur la bonne voie*, <http://publications.gc.ca/collections/Collection/F2-176-2006F.pdf>.

² Feehan, J., 2020. *Canada's Equalization Program: Political Debates and Opportunities for Reform*, Étude IRPP 30, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, p. 25, <https://irpp.org/fr/research-studies/canadas-equalization-program-political-debates-and-opportunities-for-reform/>.

³ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2020. « Effectif de la fonction publique fédérale », Ottawa, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/innovation/statistiques-ressources-humaines/effectif-fonction-publique-federale.html>.

Cette concentration grandissante d'emplois spécialisés liés aux politiques publiques dans la région d'Ottawa et de Gatineau sert-elle vraiment les meilleurs intérêts du pays ? De la Norvège à la Corée du Sud en passant par le Danemark, le Mexique et la Malaisie, plusieurs États avaient entrepris avant la pandémie de transférer le personnel de leur fonction publique hors de leur capitale nationale⁴. Depuis le début de la crise sanitaire, le Royaume-Uni a suivi leur exemple. L'heure est venue pour le Canada de décentraliser à son tour les effectifs clés de son administration publique, et non seulement pour la prestation de ses services. Cette mesure présenterait de nombreux avantages, en multipliant notamment les occasions d'emplois fédéraux, bilingues et spécialisés partout au pays, ce qui pourrait à terme renforcer les économies provinciales.

Au-delà de ces avantages économiques, le fait de « sortir Ottawa de la région d'Ottawa » pourrait tout autant amoindrir le mécontentement régional. La décentralisation des bureaux et emplois fédéraux accroîtrait la visibilité du gouvernement, elle permettrait aux voix et points de vue provinciaux d'être entendus au sein de la fonction publique fédérale, et elle aiderait à modifier la perception inconsciente d'une vision nationale indissociable du Canada central. Et s'il devait manquer de personnel bilingue, Ottawa serait d'autant plus incité à investir dans les formations et les programmes linguistiques.

La mesure pourrait aussi se révéler populaire sur le plan politique : plus de 70 p. 100 des répondants au Sondage de 2021 sur la Confédération de demain soutiennent l'idée de « déplacer plus de bureaux gouvernementaux d'Ottawa vers d'autres villes du pays pour permettre à un plus grand nombre de Canadiens d'accéder à des emplois dans la fonction publique fédérale ». Et parmi eux, 3 sur 10 appuient « fortement » cette idée dans toutes les provinces à l'exception de l'Ontario⁵.

Cette question de l'emplacement des bureaux fédéraux pourrait bien gagner en importance. Le rapport du Alberta Fair Deal Panel recommande ainsi d'« assurer une répartition plus équitable des bureaux de la fonction publique et des bureaux fédéraux dans l'Ouest du Canada » [*traduction*] (en précisant notamment que le siège social de Parcs Canada serait plus judicieusement situé dans l'Ouest, vu la proportion de parcs nationaux qu'il abrite)⁶, et la ville de Régina s'est portée candidate pour accueillir la nouvelle Agence canadienne de l'eau.

La pandémie de COVID-19 ayant contraint au télétravail de nombreux employés de l'APC, le gouvernement fédéral aurait tout intérêt à tirer les leçons de cette expérience de travail à distance pour accroître sa présence à l'échelle du pays. Il devrait tout au moins mener des projets pilotes pour en explorer les possibilités.

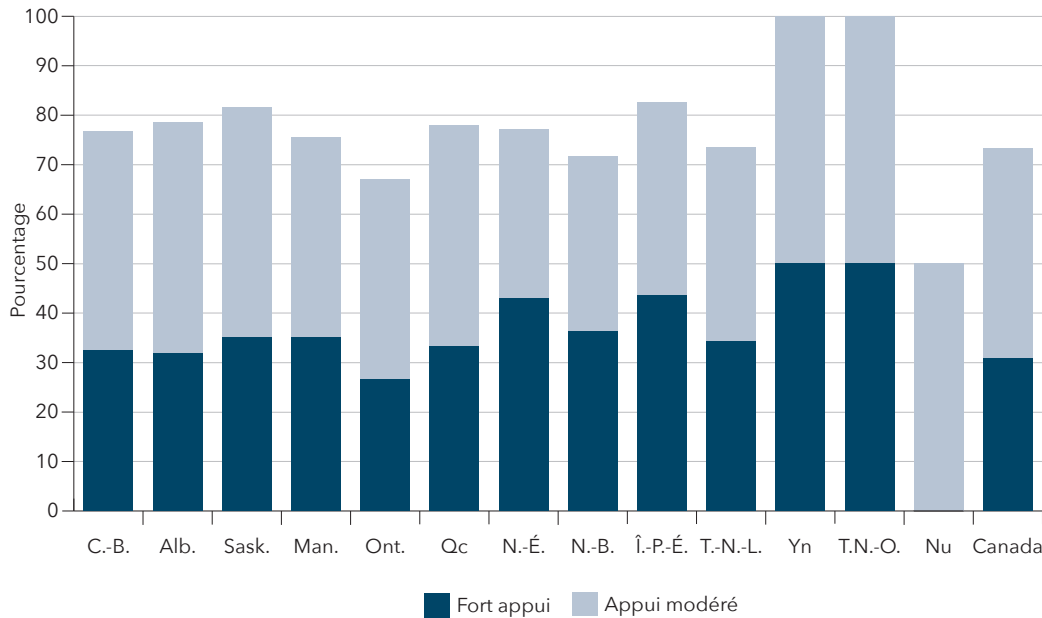
⁴ « Why governments move civil servants out of national capitals », *The Economist*, 6 avril 2019,

<https://www.economist.com/international/2019/04/04/why-governments-move-civil-servants-out-of-national-capitals>.

⁵ Ces résultats figureront dans un prochain rapport sur le sondage. Les précédents rapports sont accessibles à <https://centre.irpp.org/fr/data/confederation-de-demain/>.

⁶ Fair Deal Panel, 2020. *Fair Deal Panel Report to Government*, Alberta, p. 25, <https://www.alberta.ca/fair-deal-panel.aspx>.

Figure 2. Soutien au transfert d'un plus grand nombre de bureaux du gouvernement fédéral à l'extérieur d'Ottawa



Source : Environics Institute, Sondage sur la Confédération de demain (à paraître). <https://www.environicsinstitute.org/>.

Question/affirmation : « Appuyez-vous les mesures suivantes visant à promouvoir l'unité nationale au Canada ou vous y opposez-vous ? » ; « Déplacer plus de bureaux gouvernementaux d'Ottawa vers d'autres villes du pays pour permettre à un plus grand nombre de Canadiens d'accéder à des emplois dans la fonction publique fédérale. »
 N = 5814.

POURQUOI TENIR COMPTE DU MÉCONTENTEMENT RÉGIONAL ?

« Le monde ne sera plus jamais le même », entend-on souvent depuis le début de la pandémie. Les Canadiens ont pourtant surmonté plusieurs crises planétaires de même ou de plus forte ampleur, des épreuves de la colonisation agricole à la Première Guerre mondiale en passant par la Grande Dépression, la Seconde Guerre mondiale et la crise financière de 2008, pour n'en citer que quelques-unes. Face à ces grands bouleversements, notre culture et nos institutions politiques ont été particulièrement résilientes. Le changement véritable est toujours une tâche redoutable.

Comme l'aliénation de l'Ouest perdure depuis plus d'un siècle, il faut bien reconnaître sa persistance. D'aucuns diront que le mécontentement régional est une caractéristique normale du fédéralisme canadien, mais il n'est pas sans coût et n'a rien de souhaitable pour le pays. Surtout en cette période où la polarisation politique s'accroît à l'échelle du globe, il serait encore plus risqué de faire l'impasse sur cette insatisfaction.

Pour bien comprendre le Canada, il faut reconnaître que les dissensions régionales sont indissociables de nos différentes visions du pays. Sans ce point de départ, nous perpétuerons éternellement les mêmes débats et pourrions en payer un prix de plus en plus élevé.



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 (Québec) H3A 1T1
Téléphone : 514 985-2461
Télécopieur : 514 985-2559
Courriel : irpp@irpp.org