

## RECENSION

*L'expression « État fédéré » est un abus de langage pour désigner le Québec*

pour les **Cahiers de lecture**

Réjean Pelletier

« Le Québec et le fédéralisme canadien. Un regard critique »

Québec, P.U.L. 2008

par

*Anne Legaré*

Professeure associée, UQAM

Octobre 09

---

Pour quelqu'un qui veut se faire une idée d'ensemble sur l'objet le plus cher aux politiciens québécois, le professeur de science politique à l'Université Laval, Réjean Pelletier, offre un petit livre de 250 pages, clair et concis. Ses qualités premières, il porte sur des traits de base du fédéralisme canadien : les conditions d'implantation du « compromis fédéral de 1867 », son évolution jusqu'au rapatriement de 1982, la place du Québec, et une dernière partie sur les mécanismes de représentation des provinces. Cette division de l'ouvrage est intelligente et permet de sérier des problèmes essentiels. Cependant, chacune des parties, contenue dans une approche institutionnelle classique, invite quelques questionnements supplémentaires.

Je les aborderai dans le même ordre que l'auteur. Une mise au point doit alors être formulée. En effet, dès le départ, le terme *fédéralisme* s'impose comme une évidence sans questionner son adéquation avec les théories du fédéralisme. Dans les débats locaux, on a toujours pris pour une évidence le terme *fédéralisme* pour désigner le régime politique qui organise et distribue les relations entre les ordres de gouvernement, provinces et centre. Or, un des critères fondamentaux des théories du fédéralisme stipule qu'en termes de pouvoir, aucun de ces ordres ne devrait avoir préséance sur les autres. Les conditions historiques bien connues de formation du régime qu'a défini la constitution canadienne ont induit un modèle de fédéralisme qui ne respecte pas cette règle de base. Pelletier les évoque, mais il ne tient pas compte de leurs conséquences sur les liens politiques du Québec avec le gouvernement fédéral.

La juriste Andrée Lajoie, lors d'un débat récent sur le fédéralisme organisé par les Intellectuels pour la souveraineté (IPSO), illustre à juste titre cette anomalie par la métaphore suivante : quand il n'y a pas d'immeuble, il n'y a pas de porte. Quand il n'y a pas de fédéralisme, il ne peut donc y avoir de « fédéralisme d'ouverture », par exemple... Alors, si il n'y a pas de fédéralisme, qu'y a-t-il? Selon elle, le fédéralisme au Canada fonctionnerait comme une idéologie, c'est-à-dire un mode de représentation qui tente de déguiser les rapports réels de pouvoir. Sans faire ici un exposé sur l'impact que peut avoir ce mythe d'un quelconque fédéralisme canadien, retenons qu'une idéologie est une forme d'occultation ou de justification des rapports de force réels.

L'ouvrage de Réjean Pelletier, vu sous cet angle, fournit donc les principaux faits selon lesquels les rapports de pouvoir entre les ordres de gouvernement sont institués. Revenons-en à la cause principale qui est historique. Je cite Pelletier : « ... la Confédération canadienne a été un *compromis* entre ceux qui désiraient une forte intégration des colonies et une forte centralisation des pouvoirs et ceux qui insistaient sur la décentralisation afin de préserver la diversité des cultures et des intérêts régionaux » (p. 14). Prenant acte de « l'esprit *centralisateur* (reconnu par John A. Macdonald) qui domine le compromis fédératif auquel a abouti la Conférence de Québec », le résultat est ainsi décrit par Pelletier : « sans entrer dans le détail du partage des compétences, on peut souligner que les constituants ont confié au gouvernement fédéral « tous les pouvoirs inhérents à la souveraineté » (sic) et toutes les affaires d'importance nationale ou d'intérêt général... Aux législatures provinciales, on a confié toutes les affaires d'intérêt purement local, comme le secteur municipal, l'éducation, le domaine social, le droit civil de même que les questions d'ordre culturel et linguistique » (p. 15).

Alors qu'aujourd'hui, les juridictions accordées aux provinces relèvent de plus en plus d'enjeux mondialisés, le gouvernement fédéral n'a cessé de s'approprier ces champs en intervenant de toutes les manières. Le domaine social est manifestement le maillon faible qui lui sert pour faciliter l'intégration nord américaine; les interventions en éducation jouent le même rôle avec, en plus, l'avantage d'ajouter un rappel symbolique fort et renouvelé à l'appartenance au Canada. Dans le même sens, les interventions fédérales dans les domaines du droit civil, de la culture et de la langue sont mises au service du *one-nation-building-process*, à la fois effort de construction d'une seule société nord-américaine marchandisée et donc

uniformisée (réalisée ici à travers ce que certains reconnaissent comme l'américanité du Québec) servant d'appui à cette puissance unificatrice que cherche à être l'État (*le one-state- building- process*). À côté de ces enjeux de nature politique, les éternelles disputes constitutionnelles sont les maquillages formels de cette démocratie des apparences.

Il faut rappeler que ce déséquilibre dans la répartition des compétences est contraire à toute définition du fédéralisme et que plusieurs experts, à propos du Canada, parlent de « quasi fédéralisme ». Pelletier en fournit les nombreuses illustrations. Ainsi, il reconnaîtra que « ces compétences de nature générale traduisent l'idée d'un gouvernement supérieur au palier central, disposant d'un éventail plus large de pouvoirs et ainsi d'une capacité plus grande d'intervention, et de gouvernements inférieurs pour ce qui est des provinces. Qui plus est, l'esprit centralisateur qui a prévalu finalement dans le partage des compétences se trouve renforcé par l'idée d'une *subordination* des provinces à l'égard du gouvernement central, selon le modèle colonial qui avait marqué jusque là les rapports entre les colonies et les autorités britanniques » (p. 18).

Compte tenu de ces prémices plutôt réalistes, on aimerait que l'ouvrage mette clairement en lumière les conséquences de ces origines sur le déséquilibre du rapport de force qui sous-tend la place du Québec dans le cadre canadien. Si l'auteur fournit un certain portrait de ce déséquilibre, il aurait été intéressant de reconnaître que c'est là le problème propre du Canada. L'auteur a préféré rester dans les marges d'une terminologie neutre et détachée qui, sans l'explicitement clairement, n'enlève rien à la vérité d'une situation qui serait intolérable pour tout autre peuple.

Cependant, le lecteur avisé pourra saisir de cet ouvrage que les débats constitutionnels sont en effet un prétexte qui sert d'autres intérêts. Le fédéralisme veut en effet que les parties réunies soient constituées en « entités fédérées » au sein d'un même État. Par contraste, on sait qu'une confédération est l'union de divers États au sens réel du terme (et non pas définis comme une quantité de juridictions), qui forment une communauté d'intérêts unis par une convention. Dans le cas du Canada, l'expression « États fédérés » pour désigner les provinces est un *abus de langage* de même que le sont, pour désigner le Québec ou son gouvernement, les expressions « l'État du Québec » ou « l'État québécois ». Dans un régime fédéral, c'est l'ensemble, non pas la somme des parties mais leurs relations, qui constituent l'État, seul reconnu en tant que tel comme ayant la pleine légitimité pour agir comme sujet de droit dans les relations internationales. La doctrine Gérin-Lajoie le stipule clairement puisqu'elle n'attribue aux provinces que les compétences internationales qui relèvent de leur juridiction. La défense, la politique étrangère, la monnaie, etc., nerfs de l'État, relèvent des juridictions du gouvernement central qui a pour tâche d'assurer l'unité de l'ensemble.

Pourtant, mis au service de rapports de pouvoir défavorables au Québec, le régime fédéral canadien continue à être représenté à travers des termes et des concepts qui confondent tout, qui occultent la domination du centre (qui n'est pas seulement celle du palier fédéral mais aussi celle de l'État canadien sur l'ensemble, domination consentie par le recours au droit et à toute autre forme de discours de légitimation) et en même temps la subordination des gouvernements provinciaux à la logique de l'ensemble, asservie à la

consolidation de l' « unité canadienne ». Toute opération politique qui consiste à extraire une partie du tout et à la considérer comme partie autonome par rapport à l'ensemble contribue à occulter les processus d'unification, œuvre qui s'opère dans la construction renouvelée d'un seul État. De façon concrète disons, par exemple, que tout premier ministre du Québec et ce, malgré ses vœux et des ambitions contraires, est et doit être un rouage de cette domination d'ensemble. S'il n'acceptait pas de jouer son rôle comme étant un rouage de l'ensemble, il briserait le lien de consentement à appartenir à l'État en cause et susciterait une grave crise politique, soit une perte de légitimité de cet État. Aucune de ces perspectives ne peut être envisagée en exerçant la fonction de premier ministre d'une province qui doit, par définition, consentir et contribuer à l'exercice du pouvoir sur l'ensemble avec tous les autres premiers ministres, moment indispensable des processus de légitimation de l'autorité de l'État au Canada. Tous les premiers ministres du Québec ont pratiqué ce lien de dépendance absolu (la marge de manœuvre est ténue), ce qui illustre en effet clairement que le Canada est ni une confédération ni une fédération mais un arrangement constitutionnel inégal dans l'exercice du pouvoir d'un seul État. (C'est d'ailleurs pourquoi la stratégie d'accession à la souveraineté conçue par Jacques Parizeau distinguait nettement les étapes de cette rupture en l'appuyant tout d'abord sur un recours obligé à la volonté populaire avant d'engendrer tout bris de légitimité du Canada.

L'ouvrage de Réjean Pelletier se donne pour objet d'esquisser un « regard critique » sur « la place du Québec » et sa représentation dans le fédéralisme canadien. Il fournit quantité d'arguments qui démontrent le difficile statut du Québec dans ce soit disant *compromis*. Dans une section consacrée au

« fédéralisme asymétrique » où il se demande s' il constitue une forme de « reconnaissance du Québec », il est forcé de conclure « nous ne trouvons aucune asymétrie d'ordre constitutionnel qui accorderait au Québec, comme nation minoritaire, des pouvoirs que les autres provinces n'auraient pas » (p. 141). Quant à toute asymétrie de type administrative obtenue par le Québec, distinction qu'il faut faire, « les autorités fédérales... n'y ont consenti qu'à la condition de les rendre accessibles aux autres provinces, et non pas dans le but de reconnaître le caractère distinct et spécifique du Québec » (p. 145). De plus, Ottawa n'a consenti (c'est-à-dire, généreusement accepté!) à quelque asymétrie administrative que dans la mesure où il s'agit d'un geste unilatéral et réversible qui ne met pas en danger l'hégémonie du gouvernement central.

Enfin, questionnant de façon concrète les mécanismes de consultation et de prise de décision entre les ordres de gouvernement au Canada, l'auteur se penche en dernier lieu sur le Conseil de la confédération, cénacle des relations fédérales/provinciales, créé en 2003, et dernier effort de coordination des provinces face au gouvernement fédéral. Le bilan fait ressortir que ce que l'auteur appelle « le piège de la prise de décision conjointe » (p. 221) entre des partenaires si éloignés, qui agit comme un frein réducteur qui conduit au « plus petit commun dénominateur ». Afin de palier à cette limite, la Confédération révèle un fédéralisme « exécutif ». Mais devrait-on s'en étonner puisqu'il n'y a qu'un seul État? Les Québécois et les Canadiens sont dotés d'un régime politique bancal qui a réussi jusqu'à maintenant, sous le couvert de débats constitutionnels, à masquer la légitimation des pouvoirs d'un État unitaire. Le philosophe François Jullien a choisi le terme de « Transformations silencieuses » (titre d'un de ses derniers ouvrages paru chez Grasset en 2009) pour désigner les processus

invisibles, insensibles presque, qui ont cours sans qu'on les reconnaisse. C'est ainsi que le Canada advient, par des *transformations silencieuses*, muettes, qui ne disent pas leur nom, et qui conduisent les Québécois à oublier qu'ils participent à leur propre subordination.