

La proie pour l'ombre: les illusions d'une réforme de la fédération canadienne

Michel Seymour
Département de philosophie
Université de Montréal
[**michel.seymour@umontreal.ca**](mailto:michel.seymour@umontreal.ca)

Mercredi, le 17 novembre 2004
Cours de Victor Armony,
Sociologie, UQAM, Y-R 180, 1001 Sherbrooke est

Introduction

Le débat entre les souverainistes et les fédéralistes au Québec fait rage depuis bientôt près de cinquante ans. Pour sortir de l'impasse, il faudrait que de part et d'autre l'on soit capable de s'extirper d'une posture doctrinaire et idéologique. Les souverainistes devraient être capables de dire ce qui aurait constitué un compromis acceptable, raisonnable et honorable pour le Québec au sein de la fédération canadienne, et les fédéralistes devraient être capables de reconnaître la pertinence d'une position de repli comme la souveraineté partenariale face à l'impossibilité de réformer la fédération canadienne. L'incapacité des uns à se mettre dans la situation des autres et le durcissement progressif de leurs positions respectives ont conduit à l'impasse persistante que l'on connaît.

Depuis 1995, j'ai eu l'occasion de faire des interventions publiques en faveur de la souveraineté du Québec. Ma position n'a jamais changé depuis, mais j'ai été amené de plus en plus à préciser ma pensée sur le sens que je donne à ma démarche. Dans le jargon des discussions intellectuelles sur le sujet, on dirait que je considère la souveraineté comme un moyen et non comme une fin. Mais cette dernière formule est elle-même ambiguë, puisqu'elle peut signifier des choses très différentes. On peut concevoir la souveraineté comme un moyen de réaliser un projet de société ou comme un moyen d'obtenir la reconnaissance de notre identité nationale. Je crois pour ma part que ces deux moyens sont de plus en plus intimement liés puisque notre identité nationale est d'une certaine façon elle-même traversée par des considérations liées au projet de société social-démocrate. Pour préserver le caractère progressiste de notre société par rapport aux États-Unis et par rapport au reste du Canada, il faut défendre le caractère distinctif de l'identité nationale québécoise, et dans la conjoncture présente, cela implique notamment de préserver le caractère social-démocrate de la société québécoise. Le projet de pays doit être distingué du projet de société spécifique à un parti politique car il est compatible en principe avec différents projets de société, mais un parti politique doit toujours appréhender le projet de pays à partir de la perspective d'un projet de société particulier.

Des conséquences importantes découlent du point de vue selon lequel la souveraineté est un moyen pour obtenir la reconnaissance internationale et réaliser un projet de société. Dire que la souveraineté est UN moyen pour une fin, cela peut vouloir dire qu'il existe d'autres moyens possibles d'obtenir le même résultat. En l'occurrence, il aurait peut-être été possible d'envisager une reconnaissance formelle de notre statut de peuple dans l'ensemble canadien et possible aussi en principe d'approfondir au sein du Canada la social-démocratie québécoise. Dans cette perspective, le procès du fédéralisme devient un élément essentiel de l'argumentaire souverainiste. Ayant à cœur la reconnaissance de la nation québécoise et la réalisation de son projet de société social-démocrate, la souveraineté devient incontournable seulement si l'on est en plus en mesure de montrer que la reconnaissance du Québec et le maintien des acquis de social-démocratie sont devenus impossibles à l'intérieur du Canada.

Mais ceux qui voient dans la souveraineté une fin en soi ou qui voient la souveraineté comme le seul moyen possible de réaliser leur projet de société voient les choses tout autrement. Ils ont tendance à faire disparaître le fédéralisme canadien de leur écran-radar. Ils estiment qu'il faut cesser de s'en remettre à un nationalisme du ressentiment, à un nationalisme réactif ou à des considérations négatives pour faire la souveraineté. Ils estiment que ceux qui ne cessent de ressasser les sempiternels griefs à l'endroit du fédéralisme canadien conçoivent la souveraineté comme un pis-aller, comme une solution de dernier recours. Une collusion conjoncturelle est donc apparue possible entre ceux qui conçoivent la souveraineté comme une fin en soi et ceux qui la considèrent comme le seul moyen de réaliser leur projet de société. Ils peuvent se liguer contre ceux qui, comme moi, pensent la souveraineté comme étant à la fois un moyen parmi d'autres pour réaliser un projet de société et obtenir la reconnaissance de notre statut de peuple, et qui envisagent cette option à cause de l'incapacité historique du Canada d'accorder les aspirations profondes du peuple québécois.

Plusieurs souverainistes avanceront le point de vue raisonnable selon lequel il ne faut pas seulement s'en tenir à la critique du fédéralisme, mais aussi dessiner les contours du Québec souverain. Ce point de vue apparaît en effet bien raisonnable, mais dans la conjoncture présente, les accents nouveaux mis sur le projet de société servent bien souvent à occulter l'incapacité viscérale des souverainistes à reconnaître que le fédéralisme multinational aurait pu tout aussi bien être une solution acceptable pour le Québec. Si la tentation est forte de mettre l'accent exclusivement sur les aspects positifs du projet de société péquiste, c'est notamment parce que plusieurs au sein du Parti ne veulent plus entendre parler du Canada et s'ils ne veulent plus en entendre parler, c'est parce qu'ils n'ont jamais voulu entendre parler d'un fédéralisme multinational. La dénonciation stratégique du fédéralisme canadien a toujours été faite dans le but de dissuader ceux qui croyaient à une telle réforme, mais elle ne procédait pas du point de vue selon lequel une telle réforme aurait été acceptable. Le passage d'un argumentaire axé sur la critique du fédéralisme à un argumentaire axé sur les contours positifs du Québec souverain se justifie selon plusieurs par le fait que de toute façon le fédéralisme n'est plus réformable. Mais cette réponse est souvent un moyen d'esquiver l'incapacité viscérale de ces mêmes personnes à admettre la valeur d'une telle réforme. L'adhésion

de plusieurs au projet souverainiste est semblable à une croyance religieuse. Elle relève d'une posture doctrinaire et idéologique et tous les arguments sont bons pour occulter cet état de fait.

Je ne m'oppose pas à ce que l'argumentaire souverainiste s'enrichisse des raisons positives de faire la souveraineté, mais j'estime qu'une fois engagé dans cette voie, on devra inévitablement se demander si chacun des objectifs particuliers que la souveraineté permet de réaliser ne peuvent l'être dans le cadre canadien. On songe, par exemple, à un objectif tel que la participation effective du Québec dans les instances internationales telles que l'OMC, la ZLEA ou l'ONU. La question se pose alors de savoir s'il ne serait pas possible d'envisager des règles strictes de concertation entre l'état fédéral et les provinces qui feraient en sorte que la voix du Québec soit entendue, comme l'est celle de la France à l'OMC par l'intermédiaire des représentants de l'Union européenne. On songe aussi à un meilleur contrôle sur nos politiques d'immigration, à une plus grande autonomie assurée concernant nos politiques linguistiques et à une maîtrise d'oeuvres en matière de télécommunications. Tout cela pourrait en principe faire l'objet de transferts de pouvoirs entre l'état fédéral et le Québec. Pour ce qui est de la poursuite de notre projet de société social-démocrate, il aurait été possible d'envisager une résolution du déséquilibre fiscal se traduisant par un redressement dans les transferts aux provinces et un contrôle accordé au Québec en matière d'assurance-emploi. Il aurait également été possible d'accorder au Québec un véritable droit de retrait avec compensation financière pour éviter les empiètements de l'état fédéral dans les compétences du Québec. En somme, à chaque objectif visé, il existe en principe une solution possible à l'intérieur de l'état fédéral. Voilà pourquoi l'argumentaire positif ne peut se passer de l'argumentaire négatif.

Ceux qui voient la souveraineté comme une fin en soi endossent une version ou l'autre du principe des nationalités en vertu duquel toute nation doit disposer de son propre état. Ceux qui souscrivent à la souveraineté comme un moyen pour réaliser une fin plus générale peuvent le faire en prétendant qu'il n'existe pas d'autres moyens possibles permettant l'atteinte des mêmes objectifs. Pour John Stuart Mill, par exemple, les nations doivent avoir leur état non pas comme une fin en soi mais pour parfaire l'idéal démocratique, mais cet idéal ne peut être atteint que par la création d'un état-nation. Il ne peut être atteint dans le cadre d'un état multinational. Pour Mill, la souveraineté est un moyen pour une fin, mais c'est le seul moyen possible de réaliser cette fin. Il ne faut donc pas envisager d'autres modèles que l'état-nation pour réaliser cette fin.

De la même manière, la souveraineté est selon plusieurs souverainistes un moyen pour réaliser un projet de société, mais c'est le seul moyen d'y parvenir. Il est par conséquent hors de question d'envisager la possibilité de réformer le fédéralisme en fonction de ces aspirations. Je suis en désaccord avec bon nombre de penseurs souverainistes sur ce point. Il n'y a pas de raisons de penser que l'état multinational est une lubie, une construction théorique. Bien au contraire, il s'agit d'une nécessité pratique. Il y a cinq milles nationalités sur terre et il est insensé d'envisager la création de 4 800 états additionnels ou d'assimiler 4 800 nations aux 200 qui disposent déjà d'un état. Le

Canada aurait pu se transformer dans un véritable état multinational. Ceux qui y ont cru avaient une vision très noble et très avant-gardiste. Ceux qui y croient encore doivent être pris au sérieux. C'est seulement de cette manière que les souverainistes pourront être écoutés et que leur choix politique pourra être entendu. Autrement, on se trouve condamné à faire du sur-place ou à tourner en rond, ce qui revient au même.

Je ne crois pas correspondre au signalement d'un penseur nationaliste qui entretient le ressentiment à l'égard du Canada anglais. Le mal canadien peut être décrit de manière froide, lucide et clinique sans que l'on entretienne des états d'âme. Je crois au contraire que ceux qui font disparaître le Canada de leur écran-radar sont précisément ceux-là qui sont habités par le ressentiment. Je ne conçois pas non plus la souveraineté comme un pis-aller. C'est le fédéralisme multinational qui constitue pour moi un pis-aller. Sur papier, ou si l'on veut, en théorie, la souveraineté partenaire est une bien meilleure avenue pour le Québec. Mais je suis suffisamment pragmatique pour envisager une solution de pis-aller que j'aurais acceptée si celle-ci avait été possible.

Mes détracteurs verront dans cette approche pragmatique une preuve que je crois la réforme du fédéralisme encore possible, que je souhaite ardemment au fond en arriver à un Canada réformé, ou que j'ai un attachement sentimental envers le Canada. Mais, là encore, je suis désolé de les décevoir, les choses ne se présentent pas ainsi. Je ne crois plus à la réforme du fédéralisme canadien, je ne souhaite pas secrètement un Canada réformé et je ne me décris pas comme Canadien. Je n'accepterais de me considérer Canadien que si le Canada acceptait de reconnaître la nation québécoise.

Mais si l'on ne se considère pas comme Canadien et que l'on ne croit plus à la réforme du fédéralisme au Canada, pourquoi alors établir une liste de griefs concernant l'expérience canadienne? Pourquoi envisager encore ce qu'aurait pu être le Canada réformé? La réponse est multiple. Il importe au plus haut point de ne pas se laisser caricaturer par nos adversaires comme défendant un point de vue doctrinaire et idéologique. L'option souverainiste ne s'impose pas pour des raisons doctrinaires et idéologiques, mais bien dans le contexte du tournant pris par l'histoire canadienne suite à l'entrée en scène de Pierre Elliott Trudeau.

Il importe aussi au plus haut point d'être près de la population qui croit encore illusoirement à une telle réforme. La meilleure façon de convaincre des indécis est de les accompagner dans leur démarche. Les souverainistes se demandent constamment comment convaincre les indécis, mais il ne leur vient jamais à l'esprit de se mettre dans les souliers de leurs compatriotes qui croient, espèrent, désirent un Canada réformé. Il importe au plus haut point de s'approprier l'héritage des générations précédentes et d'épouser la démarche qui a historiquement été celle du Québec. Il importe de rappeler les grandes revendications du Québec et de faire valoir ce qu'aurait été le strict minimum acceptable.

Il importe également de ne pas se couper de l'engouement mondialisé en faveur du fédéralisme et de ne pas s'enferrer dans une vision qui condamne *a priori* toutes les

formes de régimes fédéraux. La mondialisation concerne les idées et non seulement l'économie. Une ouverture à l'égard des problématiques discutées à l'échelle mondiale devrait se traduire par la prise en compte des débats qui ont présentement cours en Europe et ailleurs. Or, plus que jamais, plusieurs croient fermement aux vertus du fédéralisme. La suffisance affichée par certains souverainistes a donc quelque chose de désarmant. Le débat semble se poursuivre au Québec en vase clos à l'abri des grandes tendances mondiales et dans une sorte de micro-climat politique. Il se poursuit dans la certitude inébranlable que le fédéralisme sous toutes ses formes est de l'histoire ancienne. C'est cette caricature, ce durcissement doctrinaire et idéologique qui est notre pire ennemi.

Déjà dans *La nécessaire souveraineté*,¹ un document paru en plusieurs centaines d'exemplaires à l'occasion du référendum de 1995 et produit dans le cadre de mes activités au sein d'IPSO, je faisais valoir que pour chaque raison de faire la souveraineté, on pouvait entrevoir comment il aurait été possible d'en tenir compte tout en restant à l'intérieur de l'État fédéral canadien. C'est donc l'échec de toute réforme allant dans le sens des aspirations historiques du Québec qui m'incitait à adhérer à la souveraineté. J'ai ensuite eu l'occasion de préciser ma pensée sur la question dans des articles parus dans les journaux². Plus récemment, j'ai fait paraître dans *L'action nationale* un article qui répétait essentiellement les mêmes choses, tout en reprenant la liste des principes qui auraient à mes yeux constitué un *bottom line* minimalement acceptable pour le Québec³. J'aurais en somme envisagé favorablement un régime de fédéralisme multinational. Il ne s'agissait pas de formuler une liste d'épicerie, c'est-à-dire de ne faire qu'énumérer des pouvoirs à récupérer, mais bien d'établir les principes structurels d'une telle réforme. J'en suis même venu dans *Le Pari de la démesure* et dans l'article de *l'Action nationale* à proposer l'adoption par un gouvernement du Parti Québécois d'une loi 150 bis qui reprendrait l'idée d'une alternative entre deux grandes options historiquement ancrées dans le cœur des Québécois: le fédéralisme multinational et la souveraineté partenariale⁴.

Je me permets de rappeler ces éléments de réforme ici, puisqu'ils vont me servir dans la suite de ce texte. En gros, il s'agirait d'obtenir la reconnaissance du peuple québécois et d'en accepter les conséquences institutionnelles. Plus précisément, il faudrait reconnaître formellement dans la constitution du Canada l'existence du peuple

¹ *La nécessaire souveraineté. Dix arguments pour le Québec*, document produit par un réseau des Intellectuels pour la souveraineté (IPSO), Imprimé sur les presses du Comité national du OUI pour le compte de Michel Hébert, agent officiel du Comité national du OUI, Septembre 1995.

² «Que faire maintenant?» *Le Devoir*, 9 février, 1999, A7; «Le problème de la nation québécoise n'est pas son existence mais sa (non) reconnaissance, *Le Devoir*, samedi le 11 septembre 1999, A9; «Quebec and Canada at the Crossroads: A Nation within a Nation» *Nations and Nationalism*, 6 (2), 2000, 227-55; «Il ne faut pas tenter de guérir une hypothétique peur de la défaite» *Le Devoir*, 4 mars 2000, A9; «Politique québécoise - Pour sortir du cul-de-sac», *Le Devoir*, mercredi 19 juin, 2002; «Une voie pragmatique et raisonnable», *Le Devoir*, 2 septembre 2003.

³ «Quel avenir pour le Québec?», *L'action nationale*, Vol. XCIII, nos 5 et 6, mai/juin 2003, 166-195.

⁴ *Le Pari de la démesure. L'intransigeance canadienne face au Québec*, Montréal, l'Hexagone, 2001; voir le chapitre 7.

québécois, accepter formellement de conférer au Québec un statut juridique particulier et accepter de constitutionnaliser un régime de fédéralisme asymétrique. Il faudrait accorder au Québec un véritable droit de retrait avec compensation financière et résoudre le déséquilibre fiscal par un transfert de la TPS. Il faudrait reconnaître au Québec la pleine maîtrise d'oeuvre en matière de langue, de télécommunications et d'immigration. Il faudrait transférer les pouvoirs en matières d'assurance-emploi. Il faudrait reconnaître au Québec un pouvoir de participer à la nomination de trois des neuf juges à la Cour suprême, et entériner la formule Gérin-Lajoie dans le secteur des relations internationales. Il faudrait instaurer une véritable concertation entre Ottawa et les provinces dans les négociations à l'ONU, à l'OMC et à la ZLEA. Il faudrait enfin abroger la loi sur la clarté. Un tel ensemble de réformes nous permettrait de prétendre que le Canada s'est résolument engagé sur la voie du fédéralisme multinational.

Ces propositions de réforme ne sont pas improvisées à la dernière minute. Elles correspondent en gros aux aspirations historiques du Québec. Je ne les invente pas de toute pièce pour les fins d'une argumentation circonstanciée. Il ne s'agit pas de placer la barre trop haute dans le but stratégique d'obtenir un refus et de provoquer une crise. La reconnaissance du peuple québécois est inscrite dans la démarche historique du Québec. Le statut particulier est une revendication qui remonte au moins aux années soixante. Le fédéralisme asymétrique est apparu dans le rapport de la commission Pepin-Robarts en 1979. Le droit de retrait avec compensation financière a été réclamé depuis des décennies par les gouvernements fédéralistes au Québec. Et ainsi de suite.

J'ai moi-même repris à mon compte à plusieurs reprises ces revendications au cours des dernières années. Dans le contexte présent qui est celui d'un apparent déblocage dans les relations fédérales-provinciales, elles me fournissent un cadre à partir duquel évaluer les suggestions de réforme. Les principes structurels d'un *bottom line* me fournissent d'ailleurs des munitions contre ceux qui interprètent de manière favorable la nouvelle conjoncture dans laquelle on se trouve. Je ne suis pas comme ces souverainistes qui n'ont plus d'intérêt pour les débats constitutionnels au Canada et qui prétendent que toute réforme est impossible pour ne pas avoir à questionner leur posture doctrinaire. Je ne suis pas pris au dépourvu et impuissant face à la nouvelle conjoncture d'un gouvernement libéral minoritaire au niveau fédéral. Bien au contraire, je dispose d'un outil me permettant d'évaluer le sens des nouvelles réformes qui ont présentement cours.

Une réforme est-elle maintenant possible ?

L'atmosphère qui prédomine actuellement ravive l'espoir que le fédéralisme canadien est après tout réformable, flexible et adapté aux besoins du Québec. Sur chacun des points apparaissant dans ma liste de principes structurels, des changements ont eu lieu dans les dix dernières années qui nous donnent apparemment des raisons d'être optimistes. Dans les mois qui ont suivi le référendum de 1995, l'état canadien n'a-t-il pas adopté une résolution à la chambre des communes reconnaissant le Québec comme société distincte ? L'ex Sénateur Gérald Beaudoin n'a-t-il pas raison de dire que le Québec est

déjà reconnu dans la constitution canadienne comme ayant un statut particulier ? Ne sommes-nous pas engagés dans un processus qui rend enfin explicite un régime de fédéralisme asymétrique ? L'accord sur la santé de septembre 2004 n'a-t-il pas donné lieu à l'exercice par le Québec d'un véritable droit de retrait avec compensation financière ? N'avons-nous pas des raisons de penser qu'en acceptant le sous-amendement du Bloc Québécois au discours du Trône d'octobre 2004, le gouvernement fédéral s'est montré réceptif aux réclamations des provinces sur la question du déséquilibre fiscal ? Ne peut-on pas espérer des accords spécifiques portant sur les congés parentaux, la participation à la nomination de trois des neuf juges à la cour suprême et un rôle international accru pour le Québec, comme le souhaite le ministre Benoît Pelletier ? En somme, ne doit-on pas reconnaître que nous sommes engagés sur la voie que j'annonçais comme étant le *bottom line* pour le Québec ?

Je veux montrer que les apparences sont trompeuses. Je soutiens que non seulement nous sommes encore très loin de la réforme envisagée, mais aussi que nous nous en éloignons de plus en plus. Pour faire cette démonstration, je vais me servir de chaque principe invoqué dans ma réforme imaginaire en suivant l'ordre dans lequel je les ai présentés.

La reconnaissance du peuple québécois

Premièrement, est-ce que la reconnaissance en 1996 par l'état canadien de la société distincte québécoise constitue à toutes fins utiles une reconnaissance du peuple québécois? On se rappellera ce que l'expression voulait dire dans le défunt accord du Lac Meech. Il ne s'agissait plus d'une clause interprétative, mais seulement d'un principe en vertu duquel l'état québécois aurait l'obligation de promouvoir et protéger la langue française, dans le respect du bilinguisme qui est «une caractéristique fondamentale du Canada». En bref, la clause avait tout au plus des incidences sur le plan linguistique et celles-ci étaient pour le moins neutralisées par le principe affirmant le caractère fondamental du bilinguisme canadien, dans la mesure où ce principe permettrait aux minorités de contester les lois linguistiques québécoises au nom de la dualité des langues.

On se rappellera aussi la tournée que fit Jean Chrétien partout au Canada pour obtenir une certaine ouverture d'esprit de la part des provinces à une reconnaissance constitutionnelle du Québec comme société distincte. La réaction hostile des premiers ministres incita Jean Chrétien à se contenter d'une résolution à la chambre des communes. Les politiques adoptées ensuite par ce même Jean Chrétien confirmèrent que la formule était creuse et sans conséquences. Bien au contraire, l'état canadien s'engagea par la suite dans un ensemble de mesures qui contribuaient à saper la force de l'identité nationale québécoise : renvoi à la cour suprême, loi sur la clarté, entente-cadre sur l'union sociale, déséquilibre fiscal, envahissement des compétences constitutionnelles québécoises, utilisation d'un soi-disant pouvoir de dépenser non constitutionnalisé, réduction dans les transferts aux provinces affectant surtout le Québec, coupures à l'assurance-emploi, irrégularités au ministère des ressources

humaines dans l'octroi de contrats, propagande à la société radio-canada, scandale des commandites, etc.

La conception trudeauiste de la nation canadienne est toujours en vigueur et elle l'est plus que jamais : une nation, deux langues, cinq régions économiques, dix provinces et une mosaïque culturelle. Les provinces du Canada anglais ont mis au rancart toute idée de réforme constitutionnelle et elles se considèrent d'ailleurs désormais elles aussi comme des sociétés distinctes. Elles ont sans doute raison de se représenter les choses ainsi, mais sont-elles des peuples distincts ? Bien sûr que non. Voilà pourquoi il ne s'agit pas que d'un débat sémantique. Il y a une différence majeure entre la reconnaissance d'un peuple et la reconnaissance d'une société distincte. La plupart des provinces, sinon toutes, sont distinctes les unes par rapport aux autres. Mais seul le Québec constitue un peuple à part entière. Et pourtant, le Canada anglais est plus éloigné que jamais d'une telle reconnaissance. Il fut un temps où certains au Canada anglais parlaient encore favorablement des deux peuples fondateurs. Cette idée appartient désormais selon les Canadiens au folklore de l'ère ayant précédé celle inaugurée par Pierre Elliott Trudeau, ère qui est désormais bien ancrée dans les mentalités.

Le statut particulier

Mais bien au-delà de la symbolique d'une reconnaissance du peuple québécois, l'état fédéral canadien n'est-il pas engagé dans des transformations institutionnelles qui correspondent à celles que l'on exigerait s'il était reconnu comme peuple? Qu'en est-il du statut particulier pour le Québec? En guise de réponse, je me permets de rappeler le projet de réforme prévu dans la version de juillet 1992 du défunt accord de Charlottetown⁵. Les neuf provinces canadiennes s'étaient alors entendues pour reconnaître un sénat triple-E, c'est-à-dire élu, efficace et égal. Le principe de l'égalité juridique des dix provinces était admis sans réserve. Quelques années plus tard, à l'occasion de la Déclaration de Calgary⁶, les neuf provinces ont réitéré ce principe.

Plus près de nous, dans l'entente survenue en marge de l'Accord sur la santé⁷, il est entendu que les dix provinces peuvent se prévaloir également du principe du fédéralisme asymétrique. Là encore, l'égalité de statut juridique des provinces est affirmée. Il est hors de question de reconnaître au Québec un statut particulier. Si le principe de fédéralisme asymétrique a historiquement été associé à l'idée d'un statut particulier, il faut désormais pour les Canadiens appliquer symétriquement le principe de l'asymétrie en respectant l'égalité des provinces.

⁵ Voir http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/default.asp?Language=F&Page=consfile&doc=charlottetwn_f.htm.

⁶ Voir http://www.uni.ca/calgary_f.html. Le deuxième principe affirme que «malgré les caractéristiques propres à chacune, toutes les provinces sont égales».

⁷ Voir <http://www.hc-sc.gc.ca/francais/adss2003/rpm/index.html>.

Le Sénateur Beaudoin a beau jeu de nous rappeler qu'en vertu de la constitution de 1867, le Québec s'est d'une certaine façon vu reconnaître son statut particulier, notamment par la reconnaissance d'un régime de droit civil qui le distinguait du reste du Canada⁸. Mais cette orientation originelle n'est plus envisagée par le Canada à l'heure actuelle et c'est le principe de l'égalité des provinces qui est constamment affirmé. Voilà pourquoi on peut conclure que la reconnaissance d'un statut particulier est plus improbable que jamais.

Le fédéralisme asymétrique

Mais ne peut-on pas dire que, depuis septembre 2004, le Canada s'est enfin pour la première fois explicitement engagé sur la voie du fédéralisme asymétrique ? On galvaude beaucoup le thème de l'asymétrie ces temps-ci et l'expression finit par signifier une chose et son contraire. Dans mon esprit, le fédéralisme asymétrique découle du principe affirmant le statut particulier à la province de Québec. Il comporte en ce sens trois traits caractéristiques fondamentaux : il est constitutionnalisé et n'est donc pas qu'une entente de principe; il implique un transfert des pouvoirs de l'état fédéral vers l'état fédéré et n'est pas qu'une absence d'envahissement; enfin, il s'applique au Québec et non à l'ensemble des provinces. Force est de reconnaître que l'asymétrie dont on vante les mérites actuellement ne comporte pas ces trois traits caractéristiques. Il s'agit bel et bien d'une entente de principe non constitutionnalisée, qui permet dans le contexte seulement d'éviter un envahissement sans transfert de pouvoirs, et c'est une entente qui s'applique à l'ensemble des provinces.

Mais en quoi le Québec est-il brimé si les autres provinces ont elles aussi le droit d'utiliser le principe d'asymétrie ? La réponse est pourtant bien simple. Dans le contexte d'une application symétrique du principe d'asymétrie, tout transfert des pouvoirs peut en principe se traduire par un affaiblissement de l'état canadien. L'état fédéral sera donc rébarbatif à consentir un transfert de pouvoirs au Québec si le pouvoir en question peut être aussi récupéré par les provinces canadiennes. Le principe de l'asymétrie pensé dans le but avoué de donner une expression tangible au statut particulier du Québec n'entraînerait pas cette conséquence. Le transfert de pouvoirs vers le Québec serait compatible avec le maintien d'un état fédéral fort.

Il existe certes de nombreuses formes d'asymétrie déjà en opération dans la fédération canadienne. Certaines asymétries sont constitutionnalisées et d'autres ne le sont pas. Certaines d'entre elles s'appliquent au Québec et d'autres s'appliquent aux autres provinces. Certaines sont favorables et d'autres sont plus dommageables pour le Québec. Or, nous avons toutes les raisons de nous méfier de ces ententes provisoires non constitutionnalisées qui peuvent être révoquées selon l'humeur du gouvernement en place et selon la conjoncture politique. En outre, si l'histoire révèle que l'asymétrie

⁸ Gérald-A. Beaudoin, « Nouveau, le fédéralisme asymétrique? », *Le Devoir*, 28 septembre 2004.

s'est appliquée à divers degrés à l'ensemble des provinces, c'est une autre façon de reconnaître que le Québec ne dispose pas d'un statut particulier au sein de la fédération canadienne. Enfin, on voit mal pourquoi il faudrait se réjouir de «l'asymétrie» en vertu de laquelle le Québec est avec le Manitoba la seule province qui doive traduire ses lois dans l'autre langue officielle.

Il ne s'agit pas de nier le fait que certains principes asymétriques s'appliquent exclusivement au Québec et sont le résultat d'un transfert de pouvoirs dont dispose le Québec et que n'ont pas les autres provinces. On songe au code civil, à la régie des rentes, à la perception d'une partie de l'impôt sur le revenu et à certains pouvoirs en matière d'immigration. Mais la question se pose de savoir si de tels transferts de pouvoirs sont encore possibles. Le principe de fédéralisme asymétrique présent dans l'accord sur la santé de septembre 2004 n'augure rien de bon en ce sens. Il s'applique à toutes les provinces et dans le contexte de cet accord, il a seulement pour effet d'empêcher un envahissement et non d'autoriser un transfert de pouvoirs. Enfin, on est loin d'une révision constitutionnelle.

Certes, la définition du fédéralisme asymétrique adoptée dans le communiqué des gouvernements fédéral et provinciaux est vague à souhait. Il est seulement question d'un fédéralisme qui «permet l'existence d'ententes particulières pour n'importe quelle province». On note tout de même qu'il s'agit d'un principe de fonctionnement politique et non d'un principe constitutionnel et on note également qu'il s'applique à toutes les provinces. Mais est-il seulement un moyen pour éviter l'envahissement des compétences? Pour répondre à cette question, il faut regarder la définition qui apparaît dans le communiqué produit par le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec. Il est question d'un «fédéralisme flexible qui permet notamment l'existence d'ententes et d'arrangements adaptés à la spécificité du Québec». Voilà encore une affirmation vague, mais le titre du communiqué est on ne peut plus clair. On parle de «fédéralisme asymétrique qui respecte les compétences du Québec». On a donc raison d'interpréter le principe comme une mesure provisoire de non-envahissement applicable à n'importe quelle province. On est donc très loin d'un transfert de compétences applicable seulement au Québec et enchassé dans la constitution. Autrement dit, le fédéralisme asymétrique n'est rien de plus que la reconnaissance non constitutionnalisée et applicable à toutes les provinces d'un droit de retrait avec compensation financière.

Ceux qui croient déceler une ouverture en faveur du fédéralisme asymétrique ainsi compris au sein du Parti Libéral du Canada doivent en outre se rappeler que les Paul Martin, Pierre Pettigrew, Lucienne Robillard et Stéphane Dion qui vantent maintenant les mérites du fédéralisme asymétrique appuyaient hier sans broncher l'entreprise de centralisation de Jean Chrétien. Leur adhésion est circonstanciée et conjoncturelle et s'explique en grande partie par le score spectaculaire du Bloc Québécois aux dernières élections, puisque c'est la principale cause de la mise en place d'un gouvernement minoritaire.

Le droit de retrait avec compensation financière

Mais il y a pire encore. Pour s'en rendre compte, il faut maintenant examiner l'accueil qui est réservé au droit de retrait avec compensation financière. Ne peut-on pas dire au moins que, dans le récent Accord sur la santé survenu en septembre 2004, le Québec s'est vu reconnaître un droit de retrait avec compensation financière dans un domaine de ses compétences? Voyons cela de plus près.

Dans l'Entente-cadre sur l'union sociale⁹, adoptée en 1999 sans la signature du Québec, on lit ce qui suit :

« Un gouvernement provincial ou territorial qui, en raison de sa programmation existante, n'aurait pas besoin d'utiliser l'ensemble du transfert pour atteindre les objectifs convenus, pourrait réinvestir les fonds non requis dans le même domaine prioritaire ou dans un domaine prioritaire connexe. »¹⁰

Or, il y a une ressemblance frappante sur ce point entre l'Entente-cadre de 1999 et l'Accord de 2004. Dans l'Accord sur la santé survenu le 15 septembre 2004, on peut en effet lire ce qui suit :

« Le financement rendu disponible par le gouvernement fédéral sera utilisé par le gouvernement du Québec pour mettre en oeuvre son propre plan visant notamment à assurer l'accès à des soins de santé de qualité en temps opportun et à réduire les délais d'attente.»

Et dans le communiqué du 15 septembre qui accompagne l'Accord¹¹, on lit ce qui suit :

«Le Québec souscrit globalement aux objectifs et principes généraux énoncés par les premiers ministres fédéral, provinciaux et territoriaux dans le communiqué du 15 septembre 2004, dont l'objectif concernant l'accès en temps opportun à des soins de qualité et celui visant à réduire les délais d'attente.»

Le Québec souscrit par conséquent aux principes et objectifs des provinces canadiennes et de l'état fédéral concernant la réduction du temps d'attente dans les hôpitaux. Autrement dit, si le Québec peut se retirer du programme et être compensé financièrement, c'est donc parce que le même programme est mis en place au Québec par l'état québécois.

En somme, quand on lit bien l'Accord sur la santé, il apparaît que le Québec se prévaut d'un droit de retrait semblable à ce qui est prescrit dans l'Entente-cadre sur l'union

⁹ Alain-G. Gagnon (dir), *L'Union sociale canadienne sans le Québec*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 2000, 263-270.

¹⁰ Gagnon dir, p. 268.

¹¹ Jean Charest et Paul Martin, «Un fédéralisme asymétrique qui respecte les compétences du Québec», *Le Devoir*, 17 septembre 2004, A9.

sociale. Et on voit alors apparaître le scénario bien différent de celui qui a été claironné dans les médias. L'Accord sur la santé qui est annoncé comme la consécration du fédéralisme asymétrique consacre plutôt la procédure enclenchée par l'entente-cadre sur l'union sociale. Il consacre le principe entériné par les neuf provinces canadiennes autorisant un pouvoir de dépenser de l'état fédéral, et l'acceptation de l'envahissement des compétences provinciales. Le soi-disant droit de retrait auquel se réduit désormais le «fédéralisme asymétrique» n'est rien d'autre que l'exercice d'un faux droit de retrait, pourtant décrié naguère par le Québec. L'Accord sur la santé du 15 septembre 2004 consacre plutôt le faux droit de retrait prévu dans l'Entente-cadre sur l'union sociale. La seule différence avec l'Entente-cadre est que désormais le Québec n'est plus dissident!

D'ailleurs, ceux qui voient dans l'Accord sur la santé un véritable droit de retrait doivent nous dire lequel des deux accords de principes doit prévaloir: l'Entente-cadre sur l'union sociale de 1999 ou l'Accord sur la santé de 2004 ? À ce que je sache, les ministres ne se sont pas entendus pour abroger l'Entente-cadre sur l'union sociale et le problème de la compatibilité entre les deux ententes n'a pas été soulevé. Voilà donc une autre raison de penser que le droit de retrait accordé au Québec dans le cadre de l'Accord sur la santé est un faux droit de retrait qui va plutôt dans le sens de ce qui était prévu dans l'Entente-cadre sur l'union sociale. L'asymétrie n'est alors rien d'autre qu'une clause provisoire (non constitutionnalisée) de non envahissement, dont n'importe quelle province peut se prévaloir pourvu qu'elles agissent en conformité avec les programmes fédéraux, qu'elles acceptent le pouvoir fédéral de dépenser et l'envahissement de leurs compétences, et c'est une «asymétrie» qui permet à chaque province de se retirer d'un programme fédéral pourvu qu'elle ait déjà mis en place un programme analogue.

En somme, l'asymétrie qui existait auparavant et qui permettait au Québec de bénéficier d'un transfert de pouvoirs semble désormais révolue. Il semble que l'on ne puisse plus envisager favorablement l'enchaînement dans la constitution d'un nouveau partage de pouvoirs en faveur du Québec. En même temps, l'Entente-cadre nous éloigne aussi plus que jamais de la reconnaissance d'un véritable droit de retrait avec compensation financière. Bref, l'asymétrie cache un processus d'envahissement sans précédent de l'état fédéral. Elle n'épargne le Québec que parce que ce dernier a accepté de se conformer au projet fédéral de réduction du temps d'attente dans les hôpitaux. Et elle n'existe que parce que l'état libéral est minoritaire.

La question se pose: l'état fédéral est-il sournois et hypocrite lorsqu'il nous fait croire à un déblocage historique qui va dans le sens des aspirations du Québec, alors qu'en réalité il cherche à imposer l'Entente-cadre sur l'union sociale que le Québec avait pourtant refusé d'entériner? L'état fédéral est-il sournois et hypocrite en faisant montre d'une ouverture improvisée à l'égard du fédéralisme asymétrique, alors que ce discours creux est en fait plutôt introduit dans le but de parvenir à hausser la cote du Parti Libéral au Québec? L'état fédéral est-il sournois et hypocrite en déposant des budgets qui minimisent les surplus réels de l'état canadien, alors que le Bloc Québécois est en mesure de son côté de les évaluer correctement année après année ? L'état fédéral est-il sournois et hypocrite en vantant officiellement les mérites du fédéralisme, mais en ne

ratant aucune occasion de promouvoir le nationalisme canadien? L'état fédéral est-il sournois et hypocrite en faisant semblant de respecter les compétences provinciales, mais en profitant à chaque occasion de les envahir sans vergogne? L'état fédéral est-il sournois et hypocrite en faisant du Québec la principale victime des coupures dans les transferts? L'état fédéral est-il sournois et hypocrite en se disant outré du scandale des commandites, alors que les Paul Martin, Lucienne Robillard, Pierre Pettigrew et Stéphane Dion applaudissaient à tout rompre Jean Chrétien à chaque fois que celui-ci repoussait du revers de la main l'une des 500 questions du Bloc Québécois sur le sujet ? Autre exemple d'hypocrisie sournoise. En 1999, l'état fédéral a claironné sur tous les toits que le remboursement de 1,5 milliards en péréquation accordé au Québec deux semaines avant l'annonce par le Québec de l'atteinte du déficit zéro est ce qui a facilité la réalisation de ce dernier objectif, alors que le Québec aurait atteint cet objectif même sans cet argent de l'état fédéral. Pire encore, tout ceci servait de façade pour faire avaler une autre mesure qui, elle, était néfaste pour le Québec, à savoir l'accélération d'une réforme du programme de transferts vers les provinces calculés au prorata de la population. Cette dernière réforme avantageait l'Ontario, ce qui a permis à l'état fédéral d'obtenir en échange l'adhésion des provinces à l'Entente-cadre sur l'union sociale et l'abandon du Québec qu'elles avaient pourtant appuyé initialement dans sa revendication d'un véritable droit de retrait.

On a l'impression d'assister maintenant à un subterfuge du même genre avec l'Accord sur la santé. On y vante les mérites du fédéralisme asymétrique, mais en réalité, on fait passer en douce l'Entente-cadre sur l'union sociale que le Québec avait rejeté il y a cinq ans.

Le déséquilibre fiscal

Mais ne sommes-nous pas au moins en présence d'une véritable volonté de l'état fédéral de résoudre le problème du déséquilibre fiscal? Pour résoudre le déséquilibre fiscal, encore faut-il en reconnaître l'existence. Malgré l'unanimité qui existe sur le sujet chez les trois partis politiques du Québec, les partis d'opposition à la Chambre des communes, les dix provinces canadiennes, la commission Séguin¹² et le *Conference Board du Canada*¹³, le gouvernement du Parti Libéral du Canada nie toujours son existence. Martin parle plutôt de «pressions financières subies par les provinces» et soutient ne pas vouloir s'engager dans un débat de terminologie. S'il ne veut pas s'engager dans un débat terminologique, il devrait adopter la terminologie acceptée par tous. En refusant de le faire, il démontre qu'il s'engage un débat de terminologie. La vérité est toutefois la suivante. Son hésitation à employer l'expression est en réalité une hésitation à reconnaître la réalité du déséquilibre fiscal.

¹² Voir <http://www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca/fr/document/publication.htm>.

¹³ Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et du Québec, Conference Board du Canada, février 2002 (format PDF, 681 ko). Voir <http://www.conferenceboard.ca/documents.asp?rnext=659>.

Mais il y a pire. Étant donné l'Entente-cadre sur l'union sociale et l'Accord sur la santé, les provinces autorisent l'état canadien à envahir leurs compétences. L'état canadien doit donc disposer de ressources fiscales additionnelles par rapport à celles qui lui sont confiées en vertu de la constitution canadienne. En effet, si l'on reconnaît le droit à l'état canadien d'envahir les compétences des provinces, on peut alors légitimement prétendre que l'état fédéral a besoin d'une marge de manœuvre additionnelle sur le plan fiscal, parce que ses besoins débordent désormais largement ses seules sphères de compétence. Sans de telles ressources additionnelles, il ne pourra pas s'occuper de la santé, de la famille, des villes et de l'éducation. Or, le déséquilibre fiscal n'existe que si l'on prend en compte les compétences constitutionnelles de l'état fédéral et des états provinciaux. Si l'on ne peut se fier au partage des compétences constitutionnelles, alors il est difficile de parvenir à la conclusion qu'un tel déséquilibre existe bel et bien. L'approche de l'état fédéral est donc parfaitement cohérente. Ce sont plutôt les provinces qui dénoncent le déséquilibre fiscal mais qui ont signé l'Entente-cadre sur l'union sociale qui sont prises en flagrant délit d'incohérence. Il y a donc tout lieu de craindre un effritement du consensus des provinces sur la question du déséquilibre fiscal. Le consensus à cet égard est tout à fait provisoire. Il est la façon sournoise et hypocrite qu'ont les provinces de faire avaler au Québec une couleuvre à la fois. La centralisation nationaliste de l'état fédéral canadien se sert à petites doses.

La compréhension du déséquilibre fiscal permet de bien saisir la logique nationaliste à laquelle se soumet l'état fédéral. Comme le souligne Tom Courchesne, le gouvernement fédéral « a découvert que la clé de son attrait électoral et de sa politique de '*nation-building*' dans une économie de savoir était de devenir un joueur dans les sphères des provinces. Cela a pris la forme du fédéralisme du sablier: affamer les provinces de façon à ce qu'elles doivent détourner les dépenses discrétionnaires de tous les autres secteurs pour nourrir l'appétit vorace du système de santé, au point où les citoyens et les villes en viennent à accueillir favorablement certaines et même toutes les dépenses fédérales qui y sont destinées. Le fédéralisme du sablier n'est pas seulement un autre nom pour le déséquilibre fiscal vertical, mais celui du déséquilibre fiscal avec un but.»¹⁴

L'Entente-cadre sur l'union sociale et le déséquilibre fiscal : ce sont là les deux instruments du gouvernement fédéral pour consolider son emprise sur les provinces. L'état canadien perd de plus en plus les traits du fédéralisme et acquiert de plus en plus les traits du nationalisme. L'autonomie provinciale repose sur deux piliers fondamentaux: l'autonomie politique et l'autonomie fiscale. Or, l'Entente-cadre s'en prend à l'autonomie politique des provinces et le déséquilibre fiscal remet en cause leur autonomie fiscale. Autrement dit, le déséquilibre fiscal est une invention récente de l'état fédéral qui, combinée à l'Entente-cadre, fournit les munitions nécessaires pour envahir les compétences des provinces comme jamais auparavant dans l'histoire canadienne. On est par conséquent plus éloigné que jamais d'une limitation dans le pouvoir de dépenser de l'état central.

¹⁴ Cité et traduit par Manon Cornellier, «Il y a déséquilibre et déséquilibre», *Le Devoir*, 22 septembre 2004, A3.

Le pouvoir de dépenser et l'envahissement des compétences

Peut-on alors dire que l'état canadien renonce à utiliser son pouvoir de dépenser ? Admet-il que ce soi-disant pouvoir de dépenser n'existe pas vraiment dans la constitution canadienne? Personne ne peut prétendre que l'état canadien est sur le point de renoncer au pouvoir de dépenser. L'état canadien prétend toujours que ce pouvoir de dépenser existe dans la constitution canadienne. Mais a-t-il l'intention de cesser d'envahir les compétences québécoises? À cet égard, ne cherchons pas à attribuer aux autres des visées qu'ils n'auraient pas exprimées explicitement. Rapportons-nous seulement aux intentions énoncées par Paul Martin dans le discours du Trône au début du mois d'octobre 2004¹⁵. Les priorités de l'état canadien concernent la santé, l'éducation, la famille et les villes. Il s'agit là de compétences provinciales. Ceci aurait été impensable il y a quelques années. Loin d'être disposé à limiter son soi-disant pouvoir de dépenser et loin d'en finir avec l'envahissement des compétences, il faut au contraire reconnaître que l'envahissement des compétences bat son plein comme jamais auparavant dans l'histoire canadienne.

Cela se fait sentir jusque dans le secteur de la recherche universitaire, comme je l'ai montré dans un article paru dans *Le Devoir*¹⁶. Le vice-recteur à la recherche, M. Alain Caillé, a ensuite répondu que mes critiques n'avaient «pas de sens» puisque les chercheurs acceptent tous des subventions de l'état fédéral¹⁷. Il est intéressant de noter que le vice-recteur ne pouvait nier l'existence de l'envahissement des compétences par l'état fédéral, de l'utilisation du pouvoir de dépenser, du déséquilibre fiscal et de l'accroissement de la présence de l'état canadien dans la recherche universitaire. Il ne pouvait nier la subordination de ces interventions à une entreprise de construction nationale canadienne. Il s'est alors réfugié dans le fait que les chercheurs acceptent cet état de fait.

Une petite liste d'épicerie?

Mais ne peut-on pas comme le ministre Benoît Pelletier être optimiste concernant la possibilité d'en venir à un accord concernant les congés parentaux, le pouvoir de contribuer à la nomination de trois des neuf juges à la cour suprême et le rôle international du Québec?¹⁸ Si de telles dispositions voyaient le jour, ne faudrait-il pas reconnaître l'existence d'un déblocage possible ? Je suis plutôt enclin à me méfier de ces

¹⁵ Voir <http://pm.gc.ca/fra/sft-ddt.asp>.

¹⁶ «Le déséquilibre fiscal et la recherche universitaire au Québec», *Le Devoir*, 9 juillet, 2004, A9. Je le reproduis en annexe au présent document.

¹⁷ Marilyse Hamelin, «Cherche financement désespérément!», *Le Devoir*, samedi 2 et dimanche 3 octobre 2004, H4.

¹⁸ Benoît Pelletier, « Fédéralisme asymétrique - L'avenir du Québec au sein de la fédération canadienne», *Le Devoir*, samedi 2 et du dimanche 3 octobre 2004.

ouvertures ponctuelles sur des pouvoirs particuliers. Ici, on voit poindre le danger de proposer une réforme prenant la forme d'une liste d'épicerie ne contenant que des pouvoirs administratifs, au lieu d'une réforme s'appuyant sur des principes substantiels, structurels et constitutionnalisés. À quoi sert-il de sauver quelques arbres si l'on perd la forêt ? Je pense avoir établi que l'état canadien est engagé comme jamais auparavant dans un processus de *nation-building*, prenant la forme d'un envahissement des compétences, d'une utilisation abusive du pouvoir de dépenser favorisé par le déséquilibre fiscal. L'envahissement total des compétences peut par conséquent s'accommoder très bien de quelques miettes de pouvoirs concédées au Québec. Mais cela ne fera que servir de caution à une entreprise systématique de *nation-building* subordonnant le fédéralisme au nationalisme canadien.

Une mauvaise façon de négocier ?

Mais le problème est peut-être, comme Christian Dufour l'a dit¹⁹ en réponse à la proposition de réforme de Claude Morin²⁰, que j'adopte une approche à la française qui se traduit par la volonté de parvenir à une solution globale, écrite et constitutionnalisée contenant une liste de principes structurels. L'erreur est peut-être d'adopter, comme Dufour le souligne, une procédure de négociation «à la française» au lieu d'accepter la «méthode anglaise» des petits pas informels qui s'appuient sur la confiance mutuelle.

Je ne sais si l'on peut de cette manière opposer aussi facilement deux méthodes de négociations en les baptisant respectivement «méthode française» et «méthode anglaise». Mais à supposer que l'on puisse décrire ainsi les choses, cet argument est curieux. Dans le but de faire accepter des principes substantiels de reconnaissance d'un peuple de langue française auprès d'une communauté de langue anglaise, il faudrait renoncer à une procédure de négociation à la française au profit d'une procédure à l'anglaise ? En quoi peut-on espérer que la capitulation sur le plan de la procédure nous permettra d'obtenir ce que l'on recherche sur le plan des principes substantiels?

Mais de toute façon, la soi-disant procédure de négociation à l'anglaise a déjà eu l'occasion de se montrer sous son véritable jour. On cherche désespérément à nous faire avaler l'orientation nationaliste du Canada en faisant semblant de nous faire avancer quelques pas dans la direction d'une réforme. La stratégie des petits pas est en fait une application du paradoxe de Zénon. À chaque étape, on prétend que l'on va se rapprocher de la moitié de la distance qui reste à parcourir pour parvenir à une réforme du fédéralisme. Or, chacun sait qu'à cette vitesse-là et malgré les apparences, la réforme du fédéralisme ne surviendra jamais.

¹⁹ Christian Dufour, «Plus qu'un simple accord administratif», *Le Devoir*, 1er octobre, 2004.

²⁰ Claude Morin, «Le fédéralisme asymétrique - Comme si rien du genre n'existait déjà!», *Le Devoir*, 28 septembre 2004.

Conclusion

En somme, si nous sommes plus loin que jamais d'une réforme en profondeur de la fédération canadienne qui va dans le sens des aspirations historiques du Québec, c'est que le Canada est plus que jamais engagé dans une entreprise de construction nationale et mû plus que jamais par le nationalisme. J'ai critiqué en introduction les souverainistes doctrinaires qui ne veulent pas manifester leur ouverture à l'égard d'un *bottom line*, mais je critiquerai aussi les fédéralistes doctrinaires qui, au Québec, ne peuvent admettre une position de repli. Face à l'échec du fédéralisme au Canada et face à la subordination du fédéralisme au nationalisme canadien, un fédéraliste pragmatique doit envisager des solutions alternatives telles que la souveraineté partenariale.

ANNEXE

Le Devoir
IDÉES, vendredi 9 juillet 2004, p. a9

Le déséquilibre fiscal et la recherche universitaire au Québec

Michel Seymour

Le président du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH), M. Marc Renaud, est venu dans le cadre du Congrès de l'ACFAS, le 11 mai dernier, présenter un vaste projet de restructuration du CRSH qui se traduirait par une augmentation importante de son budget de fonctionnement. Ces propositions nous donnent une nouvelle occasion de réfléchir à la présence du déséquilibre fiscal. Comme le signale le premier ministre du Québec, le déséquilibre fiscal encourage le gouvernement fédéral à investir dans les champs de compétence des provinces. «C'est devenu un déséquilibre politique», a-t-il lancé. (Le Devoir, lundi le 17 mai, 2004, A8)

Les sous sont à Ottawa

Depuis quelques années, les universités ressentent plus que jamais les conséquences du déséquilibre fiscal. D'une part, le gouvernement du Québec n'a tout simplement plus l'argent nécessaire lui permettant de financer adéquatement les universités. Celles-ci demandaient 375 millions en 2004 et n'ont obtenu que 126 millions. Les fonds québécois de financement pour les centres de recherches ont fondu de plus de 25 %, tout comme les subventions aux nouveaux chercheurs.

Pendant ce temps, l'argent coule à flots à Ottawa. Tout le monde a entendu parler de la Fondation des bourses du millénaires, alors que le Québec avait déjà son propre programme de prêts et bourses et alors que les besoins étaient ailleurs. Or, le problème s'est accentué depuis quelque temps avec le programme des bourses d'études supérieures du Canada qui finance les étudiants de manière élitiste avec des sommes atteignant 35 000 \$ au lieu d'accorder plus de bourses. On pourrait mentionner également le programme de réseaux des centres d'excellence, les instituts de recherche en santé du Canada et la Fondation canadienne pour l'innovation qui a dépensé 586 millions pour la recherche en 2004.

Acheter la loyauté

L'État canadien a aussi mis en place un programme de chaires de recherche du Canada. Ce programme est idéal dans la perspective du nationalisme canadien. En plus d'empêtrer sur les compétences québécoises et d'assurer une grande visibilité à l'État canadien, le programme sert sournoisement un rapport de domination nationaliste, dans la mesure où il cherche à acheter la loyauté des intellectuels québécois.

En effet, les détenteurs de telles chaires ne voudront pas mordre la main qui les nourrit. Ceux qui souhaitent obtenir une telle chaire ne voudront pas mordre la main qui pourrait les nourrir. Et plusieurs parmi ceux qui n'envisagent pas d'en avoir croient qu'ils doivent se taire pour ne pas paraître jaloux. Les collègues que je connais et qui ont obtenu de telles chaires se sont tous comportés de façon honorable dans les circonstances. Mais le programme demeure arrimé à l'entreprise de construction nationale canadienne.

Ainsi, les intellectuels québécois qui étaient naguère à l'avant-garde du mouvement nationaliste québécois sont plus ou moins invités à s'associer au nation building canadien. Et ils sont nombreux à accepter l'invitation. Je ne vois aucun problème dans le fait de détenir une chaire, mais il ne faut pas que le détenteur se sente obligé de se taire.

Les trois grands organismes subventionnaires fédéraux bénéficient aussi d'un appui financier sans précédent provenant de l'État canadien. Par exemple, le Conseil de recherche en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNG) a récemment fait porter son financement de 200 à 700 millions de dollars à l'échelle canadienne. C'est dans ce contexte que le CRSH commence lui aussi à voir grand. Même si son financement est passé récemment de 100 à 200 millions, son président propose de le faire tripler maintenant à 600 millions. Pour y parvenir, le CRSH a fait paraître en janvier 2004 un document de consultation intitulé «D'un conseil subventionnaire à un conseil du savoir». La lecture de ce document est fascinante, parce qu'elle révèle jusqu'où on est prêt à aller pour entériner la logique de l'État canadien.

La grande séduction

Le document commence par citer en exergue le premier ministre Martin. Selon ce dernier, «une nouvelle attitude s'installe, une attitude plus conforme à notre diversité, notre dualité linguistique, notre société pluraliste, en fait à toute l'expérience que nous avons amenée plus loin que tout autre pays dans le monde. De cette nouvelle conscience de nous-mêmes, plus assurée, naît la possibilité exaltante pour les Canadiennes et les Canadiens de travailler ensemble comme jamais auparavant». Alors pour faire plaisir au premier ministre canadien, le document fait un ensemble de propositions visant à inscrire la recherche en sciences humaines dans une entreprise de construction «nationale». On veut inciter à participer à des équipes «nationales» de recherche et à «tisser des liens avec un large éventail de chercheurs, de partenaires et de groupes intéressés dans tout le pays».

La recherche en équipe et le réseautage sont plus importants que jamais. Des nouveaux centres de données de recherche doivent permettre d'archiver des données et d'y accéder à l'échelle «nationale». Il faut satisfaire les besoins croissants de la «nation» en savoir et en compétences.

Les auteurs du document souscrivent d'ailleurs explicitement à la conception trudeauiste du Canada. Le Canada se caractérise «par la présence d'un grand nombre de membres des Premières Nations, la coexistence de deux langues officielles, un mélange de cultures diverses, un ensemble de 90 universités de même que par une foule d'autres particularités qu'il serait trop long d'énumérer». «Les chercheurs en sciences humaines ont besoin d'établir entre eux des réseaux à l'échelle du pays», soutient-on. On parle même de «confédérations du savoir». C'est pour réaliser ce projet que le financement du CRSH doit être triplé.

Soit dit en passant, le réseautage pancanadien préconisé dans le document du CRSH sert davantage les intérêts des Canadiens. Nous sommes au Québec déjà très réseautés dans des centres et des équipes déjà immenses, multiuniversitaires et multidisciplinaires. Nous avons déjà des collaborateurs externes au Canada et dans le monde pour compléter ce réseautage. C'est au Canada que la population universitaire est très dispersée et c'est elle qui requiert d'être réseautée. On veut donc prendre notre argent pour résoudre un problème canadien.

Dépenser les surplus à tout prix

Le projet du CRSH ne peut que plaire aux stratégies fédéraux qui cherchent à tout prix à dépenser leurs surplus sans avoir à les transférer aux provinces, même si celles-ci ont des besoins criants en santé et en éducation pour assurer les services de base. Ne faut-il pas dénoncer ces manœuvres? Dans la présentation qu'il est venu faire à l'ACFAS, le 11 mai dernier, le président du CRSH a demandé à tous les chercheurs en sciences humaines de parler désormais d'une seule voix en faveur de son projet. Autrement dit, après plusieurs mois de discussion, la dissidence publique n'est plus de mise, et ce, même si le CRSH s'engage à son tour sur la voie de la compromission en se faisant le complice du déséquilibre fiscal. Les moutons noirs qui ne suivront pas le troupeau devront subir l'opprobre de leurs pairs, car ils mettront en péril le nouveau projet de financement.

Vous avez dit «fédéralisme»?

Les chercheurs en sciences humaines ont très certainement besoin de 400 millions de dollars supplémentaires en plus des 200 millions actuels. Mais si le fédéralisme veut dire quelque chose, les neuf provinces canadiennes devraient financer la recherche au Canada avec 450 millions et le Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC) devrait prendre en charge les 150 millions qui restent. La même remarque s'applique aux autres fonds canadiens et québécois. Dans la même foulée, le programme des chaires du Canada devrait aller pour le quart au Québec afin que ce dernier dispose des sommes nécessaires lui permettant de gérer son propre programme de chaires du Québec.

La recherche universitaire, en tant que partie intégrante de l'enseignement supérieur, est essentiellement de compétence provinciale. Les seules exceptions concernent les

matières nécessairement reliées aux compétences qui sont expressément attribuées par la Constitution au gouvernement fédéral. Et un prétendu «pouvoir de dépenser» qui ne respecte pas les sphères de juridiction provinciale viole l'esprit du fédéralisme. Comme le ministre Benoît Pelletier l'a indiqué dans une allocution à Toronto, le 6 février dernier, les gouvernements successifs du Québec n'ont jamais admis l'existence juridique d'un pouvoir de dépenser qui ne serait pas limité par le partage des compétences.

Mais nous vivons à une époque où le rappel des principes à la base du fédéralisme apparaît comme une idée loufoque. En plus de la loi sur la clarté de Stéphane Dion, de la propagande des drapeaux de Sheila Copps, du milliard mystérieusement dépensé au ministère des Ressources humaines sous l'autorité de Pierre Pettigrew et du scandale des commandites commandité par Jean Chrétien et Alfonso Gagliano, nous voilà cette fois en présence d'un nouveau coup de force qui se déploie sous nos yeux: on cherche à museler les intellectuels universitaires québécois par d'alléchantes bourses et des subventions fédérales, et on bouleverse les orientations que le Québec veut donner au développement des connaissances. On jurerait que les fédéralistes tentent ainsi de gagner «le pari de la démesure».

Ottawa n'en rate pas une

Le gouvernement canadien se dit officiellement partisan du «fédéralisme», mais il ne rate pas une occasion de le subordonner à la promotion de son entreprise de construction nationale. Il y a d'ailleurs à cet égard beaucoup d'hypocrisie dans l'air. Plusieurs intellectuels qui vantent constamment dans leur tour d'ivoire les mérites du fédéralisme regardent sans broncher la violation systématique du partage constitutionnel des compétences que représente l'utilisation éhontée du «pouvoir de dépenser». Ces mêmes intellectuels dénoncent constamment le nationalisme québécois, mais ils n'ont curieusement rien à dire au sujet du nationalisme canadien qui se déploie chaque jour avec une vigueur renouvelée, y compris à l'université.

Les intellectuels universitaires québécois ne doivent pas hésiter à dénoncer l'entreprise de construction nationale canadienne qui se fait sur le dos du Québec. Ils doivent exiger de l'État canadien qu'il laisse aux provinces l'exercice de leurs compétences, et exiger qu'il libère à cette fin un espace fiscal approprié par le transfert de points d'impôt ou le transfert de la TPS. Les universitaires qui bénéficient de subventions en provenance du CRSH ne doivent pas avoir des scrupules à «mordre la main qui les nourrit», car elle nous «nourrit» avec notre propre argent. S'il restait d'ailleurs un tant soit peu de fierté nationale aux responsables québécois des différents organismes subventionnaires fédéraux, ceux-ci refuseraient de se faire les complices d'un nation building canadien atteignant le paroxysme de l'arrogance.

Michel Seymour : Département de philosophie, Université de Montréal

Catégorie : Éditorial et opinions

© 2004 Le Devoir. Tous droits réservés.