**Alain-G. Gagnon
Alain Noël
(1995)**

L'espace québécois

Un document produit en version numérique par Mme Marcelle Bergeron, bénévole
Professeure à la retraite de l'École Dominique-Racine de Chicoutimi, Québec
et collaboratrice bénévole
Courriel : [mailto: mabergeron@videotron.ca](mailto:mabergeron@videotron.ca)

Dans le cadre de: "Les classiques des sciences sociales"
Une bibliothèque numérique fondée et dirigée par Jean-Marie Tremblay,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi
Site web: <http://classiques.uqac.ca/>

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi
Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

Un document produit en version numérique par Mme Marcelle Bergeron, bénévole,
professeure à la retraite de l'École Dominique-Racine de Chicoutimi, Québec.
courriel : <mailto:mabergeron@videotron.ca>

ALAIN G. GAGNON ET ALAIN NOËL

L'espace québécois. Montréal : Les Éditions Québec/Amérique, 1995,
305 pp. Collection : Société Dossiers/documents.

[Autorisation formelle accordée par M. Alain G. Gagnon le 17 mars 2006 de
diffuser ce livre dans Les Classiques des sciences sociales.]

Courriels : gagnon.alain@uqam.ca et alain.noel@umontreal.ca

Polices de caractères utilisés :

Pour le texte : Times, 12 points.

Pour les citations : Times 10 points.

Pour les notes de bas de page : Times, 10 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2003
pour Macintosh.

Mise en page sur papier format
LETTRE (US letter), 8.5'' x 11''

Édition complétée le 19 décembre 2007 à Chicoutimi, Ville de Saguenay, Québec.

Alain-G. Gagnon et Alain Noël
(1995)

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf., .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

**L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs.
C'est notre mission.**

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
[LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.](#)

Quatrième de couverture

L'Espace Québécois

Interpellé par le monde, les régions, la nation, le Québec est appelé à définir son espace.

Le 17 novembre 1993, le Congrès américain ratifiait l'ALÉNA. Plutôt favorable à l'accord, le Québec se voyait néanmoins obligé de relever un important défi, celui de l'ajustement à un marché continental où les niveaux de productivité, de revenus et de protection sociale sont à peine comparables. Cette même année, un peu partout dans la province, des protestations s'élevaient contre diverses réformes administratives ayant un impact régional, contre l'incapacité du gouvernement à trouver une réponse au chômage élevé et à la perte de vitalité de plusieurs régions. Enfin, toujours en 1993, les Québécois évisaient à la Chambre des communes une opposition officielle souverainiste. Deux ans et une élection plus tard, ces trois questions occupent toujours une place centrale. Surtout, le résultat du référendum sur la souveraineté définira pour plusieurs années les relations du Québec avec l'ensemble canadien, l'Amérique du Nord et le monde et, plus fondamentalement, la nature même de la société québécoise.

Alain-G. Gagnon est professeur titulaire au département de science politique et directeur du programme d'études sur le Québec à l'Université McGill. Son ouvrage *Québec : État et société* lui a mérité le prix Richard-Arès 1994.

Alain Noël est professeur agrégé au département de science politique de l'Université de Montréal. Il a été nommé en juin 1995 au Comité d'experts sur la réforme de la sécurité du revenu du gouvernement du Québec.

Sous leur direction, *L'Espace québécois* rassemble : Louis Bélanger, Hugues Dionne, Henri Dorion, Pierre Filion, Guy Laforest, Juan-Luis Klein, Daniel Latouche, Vincent Lemieux, Benoît Lévesque, Lucie Mager, Pierre Martin, Louis Massicotte et Daniel Salée.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :
L'espace québécois
(Dossiers/Documents)
Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-89037-859-4

1. Québec (Province) – Politique et gouvernement – 1994- . 2. Québec (Province) – Conditions économiques. 3. Québec (Province) – Conditions sociales. 4. Relations fédérales-provinciales (Canada) – Québec (Province). 5. Québec (Province) – Relations. I. Gagnon, Alain-G. (Alain-Gustave), 1954- . II. Noël, Alain. III. Collection : Dossiers/ Documents (Montréal, Québec).

FC2925.2.E76 1995

971.4'04

C95-941351

F1053.2.E76 1995

REMERCIEMENTS

[Retour à la table des matières](#)

L'idée de ce livre a germé lors de la tenue du colloque « Frontières et territoires » qui a eu lieu à Rimouski les 19 et 20 mai 1993 dans le cadre des activités de la Société québécoise de science politique (SQSP). Nos remerciements vont tout d'abord aux membres du Conseil d'administration de la SQSP qui ont appuyé le projet. Nous tenons aussi à remercier les auteurs des différents chapitres pour leur précieuse collaboration tout au cours de la préparation du présent livre. Cet ouvrage a bénéficié du concours d'Alain Desruisseaux et de Lise Faubert, du programme d'études sur le Québec de l'Université McGill, dont la contribution a été particulièrement importante aux étapes de la normalisation des chapitres et de la relecture du manuscrit. Enfin, nous sommes reconnaissants au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada pour nous avoir accordé une aide financière dans le cadre du programme des conférences occasionnelles.

Les Éditions Québec/Amérique bénéficient du programme de subvention globale du Conseil des Arts du Canada.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements

Notes sur les collaborateurs

Introduction

1. Le monde, les régions, la nation : vers une nouvelle définition de l'espace québécois
Alain Noël et Alain-G. Gagnon

Partie 1 : Le Québec et le nouvel ordre mondial

2. Le Canada et le Québec à l'heure de la globalisation et de l'incertitude
Daniel Latouche
3. L'espace international de l'État québécois dans l'après-guerre froide : vers une compression ?
Louis Bélanger
4. Le nationalisme québécois et le choix du libre-échange continental
Pierre Martin

Partie 2 : Le Québec des régions

5. L'institutionnalisation des nouvelles dynamiques de concertation locale et régionale au Québec : les acteurs sociaux à la recherche d'une stratégie gagnante
Benoît Lévesque et Lucie Mager
6. Les villages face à l'État : de la révolte territoriale au développement local
Hugues Dionne et Juan-Luis Klein
7. Urbanisation et transition économique : du fordisme à l'après-fordisme
Pierre Filion

- [8.](#) Élections et représentation territoriale au Québec
Vincent Lemieux
- [9.](#) Éclipse et retour du gerrymander linguistique québécois
Louis Massicotte

Partie 3 : Identités québécoises et territoires

- [10.](#) Les frontières du Québec : du pain sur la planche
Henri Dorion
- [11.](#) Identité québécoise, identité autochtone et territorialité : entre les frontières subjectives et objectives de l'espace québécois
Daniel Salée
- [12.](#) Identité et pluralisme libéral au Québec
Guy Laforest

NOTES SUR LES COLLABORATEURS

[Retour à la table des matières](#)

LOUIS BELANGER est chargé de recherche au Centre québécois de relations internationales de l'Université Laval et est candidat au doctorat au département de science politique de la même université. Ses recherches portent sur la politique extérieure du Canada et du Québec ainsi que sur les transformations du système international. Il a publié, avec Louis Balthazar et Gordon Mace, *Trente ans de politique extérieure du Québec 1960-1990* (1993) et est auteur ou coauteur de plusieurs chapitres de livres et d'articles parus dans *Études internationales*, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* et la *Revue québécoise de science politique*.

HUGUES DIONNE est professeur de sociologie à l'Université du Québec à Rimouski. Il est membre fondateur du Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement de l'Est du Québec (GRIDEQ). Détenteur d'un doctorat en sociologie de l'Université Laval, il mène des recherches sur le développement rural, notamment sur la ruralité villageoise. Il a aussi contribué à de nombreuses expériences de développement rural et forestier grâce à des projets de recherche-action. Ses publications portent sur la forêt habitée, sur les organismes de gestion en commun et sur les expériences d'aménagement intégré des ressources.

HENRI DORION, juriste et géographe, a publié, en 1953, un ouvrage sur la frontière du Labrador, intitulé *La frontière Québec-Terre-Neuve ; contribution à l'étude systématique des frontières*. De 1966 à 1972, il a présidé la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec dont le rapport, composé de 64 volumes, analysait une gamme étendue de problèmes territoriaux et frontaliers dont plusieurs attendent encore une solution, un quart de siècle plus tard.

PIERRE FILION est professeur agrégé à la School of Urban and Regional Planning de l'Université de Waterloo en Ontario. Ses recherches portent sur les questions reliées à l'économie politique de la ville : l'aménagement à l'échelle métropolitaine, le processus politique municipal et les efforts locaux de développement économique. Il fut récemment codirecteur de l'ouvrage intitulé *Canadian Cities in Transition*.

ALAIN-G. GAGNON est professeur titulaire au département de science politique de l'Université McGill. Il est directeur du Programme d'études sur le Québec à la même université. Il a publié plusieurs articles sur le fédéralisme comparé, les spécialistes des sciences sociales et les partis politiques. Parmi ses plus récents ouvrages figurent notamment *Comparative Federalism and Federation* (1993), *Les spécialistes des sciences sociales au Canada et au Québec* (1993), *The Political Influence of Ideas* (1994), *Canadian Politics* (1994), *Québec : État et société* (1994) et *Canadian Parties in Transition* (1996).

JUAN-LUIS KLEIN est professeur de géographie à l'Université du Québec à Montréal depuis 1993. Antérieurement, il a été professeur en Études régionales à l'Université du Québec à Chicoutimi et a contribué à la fondation et à la consolidation du Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR) de cette université. Détenteur d'un doctorat en géographie de l'Université Laval, il mène des projets de recherche sur le développement local et régional. Ses publications récentes portent sur la régulation territoriale, sur le partenariat et sur le développement local.

GUY LAFOREST est professeur agrégé au département de science politique de l'Université Laval. Il est l'auteur de *Trudeau et la fin d'un rêve canadien* (1992) et *De la prudence : textes politiques* (1993). En 1991, il a publié, avec Louis Balthazar et Vincent Lemieux, l'ouvrage collectif *Le Québec et la restructuration du Canada 1980-1992*. Il est un spécialiste des questions philosophiques et de la politique canadienne.

DANIEL LATOUCHE est professeur titulaire à l'Institut national de la recherche scientifique. Il a publié de nombreux ouvrages, dont *Politique et société au Québec* (1993), *Allaire, Bélanger, Campeau et les autres* (1991), *Le bazar* (1990) et *Plaidoyer pour le Québec* (1995). Il se spécialise dans les champs de la politique canadienne et de la politique comparée.

VINCENT LEMIEUX est professeur titulaire au département de science politique de l'Université Laval. Il est l'auteur de nombreux ouvrages, dont *Le Parti libéral du Québec. Alliances, rivalités et neutralités* (1993). Il s'est intéressé à la réforme électorale et à la décentralisation dans ses travaux de recherche et à titre de consultant pour divers organismes.

BENOÎT LEVESQUE est professeur titulaire au département de sociologie de l'Université du Québec à Montréal. Rédacteur de la revue *Coopératives et développement*, coordonnateur du Collectif de recherche sur les innovations sociales dans les entreprises et les syndicats (CRISES), il a écrit de nombreux articles et il est coauteur de plusieurs ouvrages dont le plus récent est *La modernisation sociale des entreprises* (1994).

LUCIE MAGER est spécialiste de recherche au Collectif de recherche sur les innovations sociales dans les entreprises et les syndicats (CRISES) qui regroupe une trentaine de chercheurs autour de la question de l'émergence d'un nouveau modèle de développement au Québec. Son mémoire de maîtrise, réalisé au département de sociologie de l'Université du Québec à Montréal, a porté sur le développement local.

PIERRE MARTIN est professeur adjoint au département de science politique de l'Université de Montréal. Il a obtenu son doctorat de l'Université Northwestern (Evanston, Illinois) en 1991. Ses recherches portent principalement sur l'économie politique internationale, les relations internationales et l'étude de l'opinion publique. Ses articles ont été publiés notamment dans *Comparative Politics*, *Études internationales* et la *Revue canadienne de science politique*.

LOUIS MASSICOTTE est professeur adjoint au département de science politique de l'Université de Montréal. Il a antérieurement travaillé au service de recherche de la Bibliothèque du Parlement à Ottawa et au Bureau du Directeur général des élections du Canada. Il a publié des articles notamment dans la *Revue canadienne de science politique*, *Administration publique du Canada*, *Recherches sociographiques* et la *Revue québécoise de science politique*.

ALAIN NOËL est professeur agrégé au département de science politique de l'Université de Montréal. Spécialisé en économie politique et en politique comparée, il travaille principalement sur les politiques sociales et les politiques du marché du travail. Il a publié des textes et des articles dans divers ouvrages et revues, dont *International Organization*, la *Revue canadienne de science politique*, *Analyse de politiques*, *Studies in Political Economy*, *Inroads*, *Cahiers de recherche sociologique* et *Nouvelles pratiques sociales*.

DANIEL SALÉE est professeur agrégé de science politique et Directeur adjoint de l'École des affaires publiques et communautaires de l'Université Concordia. Il est coauteur de *Quebec Democracy : Structures, Processes and Policies* (1993) et de *Entre l'ordre et la liberté : colonialisme, pouvoir et transition vers le capitalisme dans le Québec du XIX^e siècle* (1995).

INTRODUCTION

CHAPITRE 1

Le monde, les régions, la nation : vers une nouvelle définition de l'espace québécois

• A L A I N - N O Ë L et A L A I N G A G N O N •

[Retour à la table des matières](#)

La permanence des conflits internationaux, des problèmes de développement régional et de questions nationales irrésolues confère au territoire, et plus généralement à ce que l'on peut appeler l'espace, une place centrale dans la vie politique. Pour le Québec, il n'en va pas autrement. Interpellés par les transformations de l'ordre international, par les difficultés persistantes de plusieurs régions et, bien sûr, par une question nationale incontournable, les Québécois sont appelés à poursuivre une définition toujours à recommencer d'un espace qui leur soit propre, c'est-à-dire d'un point de rencontre relativement cohérent entre une diversité d'espaces mondiaux, nationaux et régionaux.

En novembre 1993, le Congrès américain ratifiait l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), donnant ainsi le feu vert à une intégration plus poussée des économies canadienne, américaine et mexicaine. Plutôt favorable à l'accord, le Québec se voyait néanmoins obligé de relever un important défi, celui de l'ajustement à l'intérieur d'un marché continental où se confrontent des niveaux de productivité, de revenus et de protection sociale à peine comparables. Cette même année, on parlait de plus en plus au Québec d'une « révolte des régions ». Un peu partout sur le territoire, des protestations s'élevaient contre diverses réformes administratives ayant un impact régional, contre la centralisation de façon générale et, encore plus, contre l'incapacité du gouvernement à trouver une réponse au chômage élevé et à la perte de vitalité de plusieurs régions. Enfin, toujours en

1993, les électeurs québécois élaient à la Chambre des communes une opposition officielle souverainiste, gardant ainsi ouvert le dossier constitutionnel, que plusieurs au Canada auraient préféré voir clos et remplacé par des discussions ponctuelles, de nature administrative ¹.

Deux ans et une élection québécoise plus tard, ces trois questions occupent toujours une place centrale. Dans la mouvance du référendum sur la souveraineté, le débat politique accorde beaucoup d'importance à la place du Québec en Amérique du Nord, au développement régional et à la décentralisation et, évidemment, à la question nationale et à ses corollaires. Quel qu'en soit le résultat, le référendum définira pour plusieurs années les relations du Québec avec l'ensemble canadien, l'Amérique du Nord et le monde, les possibilités de changement politique et économique dans les régions, et, plus fondamentalement, la nature même de la société québécoise.

Sur le plan international, la relative stabilité de la période 1945-1975 a donné l'impression que, pour l'essentiel, la question de l'espace était réglée. En réaction au fascisme et à la guerre, à cause aussi de la guerre froide, les grandes puissances ont privilégié durant ces trente années le principe de l'inviolabilité des frontières, plutôt que celui potentiellement concurrent du droit des peuples à l'autodétermination. Avec la décolonisation, de nouveaux pays sont apparus, mais presque toujours dans le respect des frontières établies. Les frontières définissant l'espace international apparaissaient presque immuables, déjà données ². Sur le plan économique, une logique parallèle de respect des frontières nationales prévalait. Le commerce international se libéralisait, les investissements directs à l'extérieur progressaient, et des institutions internationales stables étaient mises en place, mais tout ceci se faisait dans le respect des espaces nationaux. Le compromis essentiel de ces trente années de prospérité, selon le politologue américain John Gerard Ruggie, consistait justement à combiner le libéralisme sur le plan international et la protection sociale en politique intérieure ³. À partir des années 1980, ces deux logiques de respect des frontières seront remises en question, l'une par la fin de la guerre froide, l'autre par la mondialisation économique. Un nouveau contexte mondial rend donc inévitable un retour, plus ou moins fondamental, sur la définition des rapports du Québec avec l'extérieur.

¹ Voir, respectivement : David E. Rosenbaum, « House Backs Free Trade Pact in Major Victory for Clinton After a Long Hunt for Votes », *New York Times*, 18 novembre 1993, A1 ; André Pépin, « Le Québec de la périphérie en révolte », *La Presse*, 5 juin 1993, B1 ; et Alain Noël, « Distinct in the House of Commons : The Bloc Québécois as Official Opposition », dans Douglas M. Brown et Janet Hiebert (dir.), *Canada : The State of the Federation 1994*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1994, 19-35.

² J. Samuel Barkin et Bruce Cronin, « The State and the Nation Changing Norms and the Rules of Sovereignty in International Relations », *International Organization*, 48 (hiver 1994), 122-125.

³ John Gerard Ruggie, « International Regimes, Transactions, and Change : Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », *International Organization*, 36 (printemps 1982), 209.

Sur le plan régional, les enjeux ont également changé. Jusqu'au milieu des années 1970, les gouvernements des démocraties occidentales avaient tendance à étendre aux régions une logique interventionniste, plus ou moins inspirée de John Maynard Keynes et des politiques de l'État-providence, afin d'atténuer les disparités économiques et sociales entre celles-ci. Le Québec et le Canada ne firent pas exception, comme l'indique la mise sur pied d'une gamme de programmes gouvernementaux durant cette période. L'objectif poursuivi apparaissait fort simple. Il s'agissait d'insérer les économies régionales dans les grands ensembles économiques continentaux et mondiaux à partir de stratégies locales ou nationales. Dans les années 1960, l'accent a été mis sur la réduction des disparités régionales par la planification et la modernisation à partir d'agences centrales. Plus tard, de nouvelles instances régionales furent créées afin d'encadrer les institutions locales et de favoriser l'émergence de pôles de croissance. L'échec relatif de ces approches définies au centre, les transformations économiques des années récentes et une demande grandissante de démocratisation favorisèrent les remises en question à partir des années 1980. Alors même que les frontières nationales semblent devenir moins imperméables et plus fragiles, les dynamiques régionales deviennent plus significatives, et les politiques publiques mettent l'accent sur les initiatives du milieu, la concertation et le rôle accompagnateur de l'État ¹.

Enfin, bien sûr, la question nationale occupe toujours une place centrale, au Québec comme ailleurs. Tant que les frontières étaient essentiellement fixes, et tant que le rôle planificateur et modernisateur de l'État central demeurait clair et incontestable, la question nationale apparaissait plutôt simple. Il s'agissait pour une nation de se doter d'un territoire et d'un État, afin de disposer d'un espace à soi et des outils pour l'aménager. Les remises en question contemporaines complexifient les choses. D'abord, les frontières et les territoires semblent moins aisément définis et plus facilement remis en question, ce qui rend la création de nouveaux États-nations plus réalisable mais aussi plus difficile à maintenir. Ensuite, la mondialisation des échanges économiques et la remise en cause des stratégies d'intervention étatiques rendent plus difficile la définition de ce qu'au Québec on appelle un projet de société. Enfin, la multiplication contemporaine des demandes nationalistes et identitaires laisse largement ouvert un débat que plusieurs souhaiteraient ne faire qu'une seule fois.

¹ Serge Côté, « À l'heure de la mondialisation, les politiques régionales de l'État central sont-elles devenues caduques ? », *Égalité*, 34 (automne 1993), 17-43 ; Juan-Luis Klein, « De l'État-providence à l'État-accompagnateur dans la gestion du social : le cas du développement régional au Québec », *Lien social et politiques*, 33 (printemps 1995), 133-141.

Le monde : la fin des territoires ?

Avec l'effondrement de l'Union soviétique et la fin de la guerre froide, une nouvelle époque commençait. Pour la première fois depuis 1945, un président américain pouvait parler de construire un nouvel ordre mondial¹. Les espoirs de 1989 allaient vite être révisés, notamment par la guerre du Golfe et les conflits dans les Balkans. Un nouvel ordre international était néanmoins en place, un ordre plus fluide et plus complexe que le précédent, où les frontières, les territoires et les identités allaient devenir des enjeux de première importance.

Comme le souligne Daniel Latouche dans le deuxième chapitre, loin d'annoncer la fin de l'État-nation, ce nouvel ordre international semble propice à la mise en place de nouvelles frontières et à la formation de nouveaux États. La logique du changement est d'abord géopolitique. Le monde bipolaire de la guerre froide faisait de presque tous les territoires et de presque toutes les frontières les enjeux d'une lutte d'influence globale, et les rendait de ce fait presque immuables. Plus encore, en Allemagne, en Corée, au Vietnam, la division du monde traversait un même pays pour le séparer en deux systèmes opposés, pour toujours semblait-il². L'éclatement de l'Union soviétique a permis à la fois la création de nouveaux États sur le territoire de l'URSS et les remises en question un peu partout ailleurs, dans un contexte où de telles remises en question cessaient, sauf exception, d'avoir une signification stratégique globale.

Pour un moment, entre la chute du mur de Berlin en novembre 1989 et le début de la guerre du Golfe en janvier 1991, tout semblait simple. Le capitalisme libéral et la démocratie avaient triomphé et les peuples du monde semblaient libres de leur destin. C'est presque exactement à mi-chemin de ce bref moment d'espoir qu'échoue l'Accord du lac Meech, qui aurait reconnu le Québec comme société distincte à l'intérieur du Canada. Robert Bourassa tire alors les conclusions de cette défaite constitutionnelle, en déclarant à l'Assemblée nationale que « quoi qu'on dise et quoi qu'on fasse, le Québec est, aujourd'hui et pour toujours, une société distincte, libre et capable d'assumer son destin et son développement »³. Deux jours plus tard, la fête nationale du Québec était marquée par une « euphorie extraordinaire », que Charles Taylor interprète comme une réaction à la fin de la longue hésitation des Québécois « entre le consentement raisonnable à une structure qui ne les reconnaissait pas et l'insistance pour voir leurs objectifs

¹ Voir Bruce Cumings, « The End of the Seventy-Years' Crisis », dans Meredith Woo-Cumings et Michael Loriaux (dir.), *Past as Prelude : History in the Making of a New World Order*, Boulder, Westview, 1993, 9.

² Bertrand Badie, *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995, 148.

³ Cité dans Jean-François Lisée, *Le tricheur : Robert Bourassa et les Québécois, 1990-1991*, Montréal, Boréal, 1994, 26.

nationaux acceptés ouvertement »¹. Une forte majorité de Québécois était soudainement devenue souverainiste, et la souveraineté semblait tout à fait réalisable, dans un monde en plein renouveau.

Sur la scène internationale, cependant, le vent allait rapidement tourner. La désintégration de l'Union soviétique et de la Yougoslavie, en particulier, allait vite faire oublier le retour de la démocratie dans plusieurs pays de l'Europe de l'Est, pour montrer du doigt le caractère dangereux du nationalisme. Le « tribalisme » est de retour, titrait la revue *The Economist* à la fin de 1991, en déplorant la renaissance de « tribus animées par des griefs linguistiques, religieux ou territoriaux vieux de plusieurs siècles » et par la « haine viscérale de leurs voisins ». Des « tribus guerrières venues du fond des temps », renchérisait le *New York Times* au printemps 1992, se battent « pour des terres dont le monde n'a jamais entendu parler... ou pour des causes perdues dans le brouillard de l'histoire »². La tentation était grande, pour les intellectuels comme pour les grandes puissances, de tout amalgamer pour réduire toute question nationale à un combat d'arrière-garde mené par des barbares antidémocratiques.

En parallèle, au Canada, le climat se durcit. Après un bref moment où l'opinion dans le reste du Canada semble résignée au départ du Québec et prête à ne pas compliquer les choses, les attitudes deviennent plus intransigeantes, avec les événements de Kanesatake et de Kahnawake à l'été 1990, et encore plus avec les succès du Bloc québécois à l'élection fédérale d'octobre 1993³. Le référendum de 1992 sur l'Accord de Charlottetown confirme la difficulté de trouver un compromis et, graduellement, le discours public devient de moins en moins ouvert à l'endroit du Québec. Face à la souveraineté du Québec, en particulier, on soulève de plus en plus des objections dures, remettant en question la légitimité ou la légalité de la démarche, niant la possibilité d'une association économique, ou revendiquant le territoire du Québec. Certains, comme l'historien David Bercuson et le politologue Barry Cooper de l'Université de Calgary, vont jusqu'à proposer un découpage ethnique du territoire québécois⁴. Le débat sur la souveraineté devient ainsi plus difficile, plus complexe, moins euphorique.

Ce double désenchantement, sur la scène internationale et au Canada, a eu l'avantage de favoriser une réflexion qui restait encore à faire. D'abord, on dépasse de plus en plus la dénonciation simpliste du nationalisme. Dans un essai essentiel

¹ Charles Taylor, « Le pluralisme et le dualisme », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Montréal, Québec/Amérique, 1994, 73 ; voir aussi Daniel Latouche, *Plaidoyer pour le Québec*, Montréal, Boréal, 1995, 146.

² Notre traduction ; cités dans Daniel Patrick Moynihan, *Pandæmonium Ethnicity in International Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1993, 16-19.

³ Jean-François Lisée, *Le tricheur*, 53-77 ; Pierre Martin, « Association after Sovereignty ? Canadian Views on Economic Association with a Sovereign Quebec », *Canadian Public Policy*, 21 (mars 1995), 53-71 ; Noël, « Distinct in the House of Commons », 24-29.

⁴ David J. Bercuson et Barry Cooper, *Goodbye ... et bonne chance : les adieux du Canada anglais au Québec*, Montréal, Le Jour, 1991.

sur la question, Alain Finkelkraut explique que l'on réduit les conflits nationaux à des luttes ethniques primaires par mépris pour les peuples concernés et pour éviter de chercher à comprendre les enjeux politiques sous-jacents. Pour Finkelkraut, nationalisme et démocratie ne s'opposent pas ; « la vraie question... n'est pas de savoir si la démocratie aura raison de la nation » mais plutôt de savoir « si la version démocratique du sentiment national l'emportera sur le nationalisme antidémocratique »¹. Quant à l'argument selon lequel la remise en question des frontières par l'autodétermination d'une nation rend inévitable le démantèlement ultérieur de cette même nation par ses minorités – argument souvent utilisé par Pierre Elliott Trudeau – il a autant de valeur, selon le philosophe américain Michael Walzer, que les arguments du XVII^e siècle contre la tolérance. En laissant jouer la démocratie et la liberté, explique Walzer, on retrouvera vite un équilibre où les peuples créeront les frontières et bâtiront les liens qui leur conviennent².

De façon générale, ce qui ressort des discussions contemporaines sur le nationalisme, c'est le caractère particulier, presque exemplaire, du cas québécois. D'abord, parce que nulle part ailleurs dans les démocraties bien établies un mouvement sécessionniste n'est-il aussi près de réussir par des voies démocratiques³. Le Québec dément clairement – avec la Catalogne, la Flandre, l'Ukraine et plusieurs autres cas – l'association simpliste entre nationalisme et violence politique⁴. Plus important encore, le Québec pose parfaitement la question des rapports étroits entre libéralisme et nationalisme, question au cœur des débats actuels en philosophie politique. Au Québec, explique Joseph Carens, le libéralisme et le nationalisme se sont développés ensemble, en se renforçant mutuellement, et peu de cas illustrent mieux les problèmes et les enjeux du nationalisme libéral⁵. Bref, comme le souligne Daniel Latouche dans le deuxième chapitre, dans un ordre international où les frontières changent et où les grands principes sont encore mal établis, « le Québec ne peut plus guère échapper au regard des autres ».

Sur le plan économique, les remises en question sont également importantes. On a beaucoup écrit sur la mondialisation, en exagérant probablement tant la nouveauté et l'ampleur du phénomène que son impact sur les économies nationales et les politiques gouvernementales. Il n'en reste pas moins que le monde change.

¹ Alain Finkelkraut, *Comment peut-on être croate ?*, Paris, Gallimard, 1992, 19 et 38-39 ; voir aussi Will Kymlicka, « Misunderstanding Nationalism », *Dissent*, (hiver 1995), 130-137.

² Michael Walzer, « The New Tribalism : Notes on a Difficult Problem », *Dissent*, (printemps 1992), 169.

³ Stéphane Dion, « Why is Secession Difficult in Well-Established Democracies ? Lessons from Quebec », *British Journal of Political Science*, 25, (1995), 1108-1109.

⁴ David D. Laitin compare les cas violents et non violents, dans « National Revivals and Violence », *Archives européennes de sociologie*, 36, (1995), 3.

⁵ Joseph H. Carens, « Liberalism, Justice, and Political Community Theoretical Perspectives on Quebec's Liberal Nationalism », dans Carens (dir.), *Is Quebec Nationalism Just ? Perspectives from Anglophone Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1995, 3-4.

Les échanges commerciaux et financiers s'intensifient, de nouvelles institutions internationales et continentales se créent, et la politique intérieure des différents pays se heurte de plus en plus à des contraintes externes. La recherche de la compétitivité semble être devenue la préoccupation presque exclusive des gouvernements, au détriment des autres aspects du développement économique, politique et social ¹. Ainsi, dans les années 1980, le discours du gouvernement québécois est devenu tout entier dominé par l'économie. Il n'y a « pas de meilleure illustration de l'hyper-économisme qui s'empare du discours politique québécois », observent Gilles Bourque et Jacques Beauchemin, que « ce glissement qui s'opère au fil des énoncés du gouvernement libéral, de la promotion d'une *économie à valeur ajoutée* à celle d'une *société à valeur ajoutée* » [souligné dans le texte]. La concurrence internationale était présentée comme une fatalité à laquelle le Québec ne pouvait que s'adapter, et les notions de progrès économique et social ont été à peu près évacuées. Il ne restait à l'État qu'à gérer des problèmes ponctuels, concernant des individus définis par leur statut social (chômeurs, bénéficiaires, jeunes, etc.) plutôt que vus comme des acteurs sociaux porteurs de demandes et de projets ². C'est cette même logique qu'au chapitre 3 Louis Bélanger trouve dans la politique étrangère québécoise. Entre 1985 et 1991, note Bélanger, le gouvernement québécois a délaissé ses préoccupations passées pour les « relations internationales » pour se concentrer sur les « affaires internationales ». On ne parlait plus tant entre « peuples » qu'entre « provinces et régions » cherchant à faire partie de l'espace économique mondial. De la part d'un gouvernement qui avait graduellement mis de côté même la modeste notion de société distincte, un tel virage économiste et provincialiste surprend finalement assez peu ³.

Pourtant, la course à la compétitivité et l'économisme ne sont pas des fatalités. L'économiste américain Paul Krugman dénonçait récemment l'obsession de la compétitivité en soulignant le fait que la croissance de la productivité nationale – et non les gains de productivité par rapport aux autres pays – expliquait à peu près entièrement la progression des niveaux de vie. Les pays ne sont pas comme des entreprises en compétition, ajoutait Krugman, parce que les gains de l'un ne sont pas les pertes de l'autre ⁴. De plus, l'essentiel de l'activité économique est encore interne. En 1991, les exportations représentaient 10 % du produit intérieur brut américain, 22 % de celui du Canada et 21 % de celui du Québec ⁵. Quoi qu'il en

¹ Groupe de Lisbonne, *Limites à la compétitivité : vers un nouveau contrat mondial*, Montréal, Boréal, 1995.

² Gilles Bourque et Jacques Beauchemin, « La société à valeur ajoutée ou la religion pragmatique », *Sociologie et sociétés*, 26 (automne 1994), 33-56.

³ Voir, à ce sujet, Guy Laforest, *De la prudence : textes politiques*, Montréal, Boréal, 1993, 22 et 152-153.

⁴ Paul Krugman, « Competitiveness : A Dangerous Obsession », *Foreign Affairs*, 73 (mars/avril 1994), 34.

⁵ Paul Krugman, *Peddling Prosperity : Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*, New York, Norton, 1994, 257 ; Statistique Canada, *Exportations : commerce des marchandises 1993*, 65-202 et *Comptes économiques provinciaux, estimations annuelles 1988-1992*, 13-213, Ottawa, Statistique Canada, 1994. Lorsque l'on ajoute ce que le Québec vend

soit, il y a bien des façons d'être compétitifs. Sans nier la réalité de la contrainte extérieure, il faut bien reconnaître que les différences entre les institutions et les pratiques étatiques demeurent importantes ¹. Ces différences contribuent d'ailleurs à inscrire les pays dans l'espace économique international, et la progression des échanges pourrait très bien favoriser l'accroissement des divergences, dans la mesure où les différents pays répondent différemment aux défis lancés par la mondialisation. Le Québec, par exemple, s'est révélé plus favorable au libre-échange que d'autres provinces du Canada en partie parce qu'il disposait d'institutions et de structures lui donnant un avantage comparatif dans le marché continental ². Comme le rappelle Pierre Martin dans le chapitre 4, l'appui au libre-échange constituait également une façon de promouvoir l'autonomie du Québec, à l'intérieur du Canada ou comme futur pays souverain. Dans un monde étroitement intégré sur le plan économique, il y a en effet des avantages à être un petit pays capable de réagir rapidement, de créer des consensus et de s'ajuster ³. L'intégration économique favorise donc l'autonomie des régions et des petits pays et, réciproquement, les régions et les petits pays cherchent à accroître l'intégration économique ⁴.

La transformation de l'espace mondial contribue ainsi à redéfinir les enjeux pour le Québec, en posant plus ouvertement que jamais la question de la souveraineté et celle du modèle économique et social approprié pour une petite société démocratique et ouverte sur le monde. La mise en place d'un tel modèle implique non seulement la définition du rapport à l'extérieur et l'établissement d'institutions nationales, mais également la prise en compte de ceux qui sont laissés pour compte par le changement économique ⁵. Ce qui nous amène à la dimension régionale de la définition de l'espace québécois.

dans le reste du Canada, la part du commerce devient beaucoup plus importante et alors, comme le souligne Pierre Martin dans le chapitre 4, le Québec « se compare aux petits pays de l'Europe du Nord ».

¹ Gosta Esping-Andersen, « After the Golden Age : The Future of the Welfare State in the New Global Order », Occasional Paper n° 7, World Summit for Social Development, Genève, United Nations Research Institute for Social Development, novembre 1994, 5 et 23 ; Gérard Boismenu et Alain Noël, « La restructuration de la protection sociale en Amérique du Nord et en Europe », *Cahiers de recherche sociologique*, 24, (1995), 49-85.

² Daniel Latouche, *Le bazar : des anciens Canadiens aux nouveaux Québécois*, Montréal, Boréal, 1990, 149.

³ Peter J. Katzenstein, *Small States in World Markets : Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1985 ; Latouche, *Plaidoyer pour le Québec*, 167-178.

⁴ *Ibid.* ; Alberto Alesina et Enrico Spolaore, « On the Number and Size of Nations », NBER Working Paper n° 5050, Cambridge, National Bureau of Economic Research, mars 1995, 23.

⁵ Diane-Gabrielle Tremblay et Alain Noël, « Beyond Quebec Inc. ? Concertation in a High Unemployment Society », *Inroads*, 2 (printemps 1993), 74-85.

Les régions : vers la décentralisation ?

En 1989, le Conseil des affaires sociales publiait un rapport remarqué intitulé *Deux Québec dans un*, rapport qui faisait état de l'importance de la pauvreté au Québec et de la dimension territoriale du problème. Le chômage, la pauvreté, les problèmes de santé et les problèmes sociaux de toutes sortes étaient concentrés dans de nombreuses municipalités rurales en déclin démographique et dans les quartiers centraux des grandes villes, et le problème était tel que seuls quelques pôles de croissance semblaient y échapper¹. Six ans plus tard, la Commission nationale sur l'avenir du Québec faisait un constat semblable sur la perte de vitalité « de grands secteurs du territoire québécois »².

Cette cassure du territoire québécois et la difficulté qu'ont les gouvernements à y répondre de façon adéquate témoignent, expliquent Benoît Lévesque et Lucie Mager au chapitre 5, « de la ruine de l'ancien modèle de développement » face à la mondialisation et aux transformations économiques et sociales. En vertu d'une économie axée sur la production de masse et inspiré par la pensée keynésienne et la construction de l'État-providence, ce modèle appliquait aux régions la logique interventionniste et homogénéisante de la planification d'abord, et des pôles de croissance ensuite. Les limites d'une telle approche – constatées dans les différents bilans sur les disparités régionales – mais surtout les demandes locales pour un autre type de développement amenèrent une remise en cause au cours des années 1980.

La social-démocratie européenne, explique le politologue américain Herbert Kitschelt, s'est transformée au cours des années 1980, délaissant ses préoccupations traditionnelles pour la distribution des ressources en faveur de questions liées à l'organisation physique et sociale de la production et aux conditions culturelles de la consommation. La technologie, l'environnement, l'aménagement urbain, la place des femmes, la qualité des services et, surtout, le caractère démocratique de l'allocation des ressources ont remplacé la simple distribution du revenu comme enjeux centraux du débat politique³. Cette même évolution prend place dans les régions. « Les alliances qui se tissent actuellement autour de la question régionale, écrivent Lévesque et Mager, débordent l'enjeu de la redistribution des bienfaits de la croissance sur le territoire » et cherchent à affirmer les différences régionales à l'aide de « lieux de concertation décisionnels, représentatifs et opérationnels en région ». Dans la mesure où les gouvernements

¹ Conseil des affaires sociales, *Deux Québec dans un : rapport sur le développement social et démographique*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur, 1989, 106-120.

² Commission nationale sur l'avenir du Québec, *Rapport*, Québec, Secrétariat national des commissions sur l'avenir du Québec, 1995, 73.

³ Herbert Kitschelt, *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, 2-6.

répondent à de telles demandes et misent sur le local, plusieurs craignent un délestage de responsabilités, une privatisation du développement, ou même une centralisation déguisée des grandes orientations¹. Plusieurs options existent en effet, de la privatisation et de la dualisation néo-libérales au développement local concerté, en passant par la simple préservation des acquis d'une solidarité centralisée. Comme le soulignent Lévesque et Mager, « les jeux sont encore ouverts ».

La demande de décentralisation des pouvoirs semble particulièrement forte au Québec, et c'est sur le terrain du social et du politique que se définiront les pouvoirs des régions². La question régionale, écrit Serge Côté, ne relève pas simplement de l'économie ou de l'État. Elle « se manifeste lorsque des acteurs sociaux territorialisés se mettent en mouvement pour la défense ou l'amélioration de leurs conditions sociales d'existence »³. C'est ce genre de mobilisation que présentent Hughes Dionne et Juan-Luis Klein au chapitre 6, en reconnaissant bien l'ambivalence des acteurs du milieu, qui souhaitent plus d'autonomie locale mais désirent également maintenir le soutien financier de l'État⁴. Cette ambivalence est reconnue dans le récent projet de décentralisation du gouvernement du Québec, qui conclut « qu'une véritable décentralisation doit toujours s'accompagner des ressources financières correspondantes » et qui propose d'assurer l'autonomie financière des instances décentralisées en leur attribuant des sources de financement autonomes et en établissant des mécanismes de redistribution tels que la péréquation⁵.

Les difficultés des régions peuvent laisser entendre que les grandes villes sont plus favorisées, faisant partie des « régions qui gagnent »⁶. Si ce fut jusqu'à un certain point le cas pendant une bonne période, ce l'est de moins en moins. Comme l'explique Pierre Filion au chapitre 7, les villes centrales sont minées par la désindustrialisation, le déclin démographique, la pauvreté et le manque de ressources fiscales. En octobre 1993, les maires de Montréal, Québec, Hull,

¹ Juan-Luis Klein, « Partenariat et planification flexible du développement local », *Revue canadienne des sciences régionales*, 15 (1992), 491-505 ; Hughes Dionne, « Centralisation tranquille et ambiguïtés du développement régional », dans Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx (dir.), *Et les régions qui perdent... : tendances et débats en développement régional*, Rimouski, GRIDEQ-GRIR-Département de géographie de l'UQAM, 1995, 105.

² Serge Côté, « L'espace régional, reflet des différences ou miroir de l'unité ? », dans Jean-Marie Fecteau, Gilles Breton, et Jocelyn Létourneau (dir.), *La condition québécoise : enjeux et horizons d'une société en devenir*, Montréal, VLB, 1994, 194 ; Ministère du Conseil exécutif, *Décentralisation : un choix de société*, Québec, Gouvernement du Québec, 1995, 3-8.

³ Serge Côté, « L'espace régional, reflet des différences ou miroir de l'unité ? », 203.

⁴ Voir aussi Juan-Luis Klein et Louis Favreau (dir.), « Dossier : les régions », *Nouvelles pratiques sociales*, 8, (printemps 1995), 29-119.

⁵ Ministère du Conseil exécutif, *Décentralisation : un choix de société*, 5, 48 et 56-57.

⁶ Georges Benko et Alain Lipietz, « Le nouveau débat régional : positions », dans Benko et Lipietz (dir.), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF, 1992, 13-14.

Sherbrooke, Trois-Rivières et Chicoutimi – les six principales capitales régionales du Québec – demandaient au gouvernement du Québec d'intervenir pour compenser les dépenses, et les niveaux de taxes plus élevés, qu'elles supportaient pour fournir des services dont profite leur banlieue. Toujours en 1993, le rapport d'un groupe de travail sur la région de Montréal proposait de créer un conseil métropolitain chapeautant les 102 municipalités de la région¹. Deux ans plus tard, ces questions sont toujours à l'ordre du jour. Dans son rapport, la Commission nationale sur l'avenir du Québec recommande un nouveau pacte fiscal pour Montréal, de même que la création d'une « véritable région métropolitaine »². En même temps, ce qui ressort du chapitre de Filion, comme des deux chapitres précédents, c'est l'importance des dynamiques locales pour la définition de nouvelles pratiques et institutions répondant mieux aux défis lancés par les changements économiques et sociaux contemporains. Au Québec, et à Montréal en particulier, les innovations en matière de développement local et de décentralisation sont encore très récentes et, comme l'indique l'élection montréalaise de novembre 1994, elles demeurent très fragiles. C'est pourtant à ce niveau, autant qu'à celui plus large des débats constitutionnels et des politiques gouvernementales, que se définira le développement local en milieu urbain³.

Au-delà de la question des pouvoirs et du financement, la décentralisation implique également une réflexion sur la construction de l'espace. Comme le note Vincent Lemieux au chapitre 8, le Québec compte en fait plusieurs décentralisations concurrentes, dont on voit mal la signification au chapitre de la représentation territoriale. Dans une étude essentielle pour comprendre l'espace québécois, Pierre Bérubé explique comment les réformes des trente dernières années ont perturbé un modèle d'organisation du territoire fondé sur le comté, modèle qui était établi et stable depuis de nombreuses années et qui correspondait bien aux réalités communautaires⁴. Le territoire québécois, précise Bérubé, est subdivisé de nombreuses façons :

On y dénombre près de 1 500 municipalités, 96 municipalités régionales de comté (MRQ en plus de 3 communautés urbaines, 125 comtés électoraux, 16 régions administratives, sans oublier les découpages administratifs particuliers auxquels se réfèrent les ministères et organismes publics du gouvernement québécois, etc. Tout ceci s'ajoute à la délimitation des comtés électoraux fédéraux et aux redécoupages administratifs des différents ministères et organismes gouvernementaux reliés à ce palier de gouvernement⁵.

¹ Louise Quesnel, « La vie locale et régionale », dans Denis Monière (dir.), *L'année politique au Québec, 1993-1994*, Montréal, Fides, 1994, 92-93.

² Commission nationale sur l'avenir du Québec, *Rapport*, 72.

³ Pierre Hamel, « The Paradox of Locality and the Constitutional Crisis », dans Henri Lustiger-Thaler (dir.), *Political Arrangements : Power and the City*, Montréal, Black Rose, 1992, 105.

⁴ Pierre Bérubé, *L'organisation territoriale du Québec : dislocation ou restructuration ?*, Québec, Les Publications du Québec, 1993, 91.

⁵ *Ibid.*, 72. Parmi les découpages administratifs du Québec, on trouve 170 districts de centres locaux de services communautaires (CLSC) ; 16 régions régionales de la santé et des services

L'enchevêtrement est tel, conclut Bérubé, « que l'on est venu à perdre une réelle notion de région au Québec »¹. Le sentiment d'appartenance est miné par l'hétérogénéité des structures auxquelles les citoyens doivent se référer et, surtout, les possibilités de prise en charge locale et de décentralisation sont entravées par l'absence de cadre de référence qui corresponde aux communautés réelles. Bérubé propose de réorganiser le territoire québécois à partir des régions administratives et des MRC existantes. Pour sa part, tout en reconnaissant le problème, le rapport du gouvernement du Québec sur la décentralisation laisse ouverte la question difficile du découpage territorial². Au chapitre 8, Vincent Lemieux évalue différents scénarios et lie la question à celle du mode de scrutin. Au chapitre 9, Louis Massicotte pousse plus loin l'analyse du découpage électoral, pour mesurer l'impact de la concentration des votes libéraux dans les comtés anglophones lors des élections de 1985 et 1989 et lors du référendum de 1992. L'effet de cette concentration est bien réel, constate Massicotte, mais il fluctue avec les scrutins, selon le caractère plus ou moins unilatéral du vote anglophone. En introduisant la dimension linguistique de l'espace québécois, Massicotte met en évidence un de ses clivages les plus fondamentaux, et annonce la troisième et dernière section du livre, qui porte sur la question nationale.

La nation : quel statut politique pour le Québec ?

En renouvelant la constitution sans l'accord du Québec en 1982, le gouvernement canadien rompait avec des conventions politiques aussi vieilles que le pays et amorçait une nouvelle ère politique, marquée par l'impossibilité de trouver un compromis constitutionnel acceptable pour toutes les parties. Le désaccord n'est pas que symbolique. D'abord, le gouvernement du Québec n'a toujours pas consenti à une réforme qui diminuait ses pouvoirs. Les dirigeants politiques québécois les plus engagés envers le fédéralisme – Daniel Johnson par exemple – estiment toujours inacceptable la réforme de 1982³. Ensuite, en réformant la constitution sans le Québec, le gouvernement canadien entérinait politiquement l'idée que le Québec était une province comme les autres et rendait encore plus difficile la reconnaissance de la diversité profonde qui est constitutive

sociaux ; 14 conseils régionaux de développement et de concertation ; 9 districts et 111 territoires desservis par les postes de la Sûreté du Québec ; 15 régions pour le ministère des Transports ; 19 régions touristiques ; 10 régions pour le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche ; 12 régions agricoles et 75 bureaux de renseignements agricoles ; 129 commissions scolaires intégrées, 17 commissions scolaires régionales et 56 commissions scolaires locales ; 11 régions administratives pour le ministère de la Justice, 36 districts juridiques et 73 bureaux d'enregistrement ; 18 régions pour le ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle ; 11 régions pour la Commission de formation professionnelle ; 10 régions pour Hydro-Québec ; etc. *Ibid.*, 125.

¹ *Ibid.*, 122.

² *Ibid.*, 123 ; Ministère du Conseil exécutif, *Décentralisation : un choix de société*, 69.

³ Gilles Normand, « Johnson dit qu'un NON est un OUI à un partenariat renouvelé », *La Presse*, 19 janvier 1995, A1.

du Canada. L'Accord de Charlottetown, par exemple, reconnaissait beaucoup plus aisément et en termes beaucoup plus significatifs les peuples autochtones que la réalité de la société québécoise ¹. Enfin, avec le temps, les changements adoptés en 1982 de même que la façon d'adopter ceux-ci ont tendance à devenir des pratiques constitutionnelles acceptables et établies, et changent de ce fait de façon durable les conventions politiques canadiennes ².

Cette évolution des pratiques est d'ailleurs observable à plus d'un niveau. De façon générale, les politiques canadiennes ont toujours eu tendance à nier la différence québécoise et à exprimer principalement les préférences du Canada anglais ³. La constitution, et notamment la division des pouvoirs, était essentiellement perçue comme un obstacle que l'on pouvait contourner pour le bien commun. Sylva Gelber, qui dirigeait à l'époque le Bureau de la main-d'œuvre féminine du ministère du Travail à Ottawa, explique en termes révélateurs l'incorporation des congés de maternité au régime d'assurance-chômage en 1971, contre les objections de la Commission de l'assurance-chômage et de nombreux groupes de femmes : « Plus tard, certaines provinces ont été prêtes, mais à l'époque aucune province n'était prête. On s'est donc penché attentivement sur notre constitution, et j'ai dit merveilleux, on va inclure les congés de maternité dans l'assurance-chômage. Et voilà l'histoire : ils sont devenus fédéraux » ⁴. Le nouveau contexte constitutionnel renforce ces tendances, en niant la dualité canadienne et en affirmant plus que jamais l'égalité des provinces et le caractère national du gouvernement fédéral ⁵. Ainsi, le récent rapport sur les politiques sociales du Comité permanent du développement des ressources humaines de la Chambre des communes explique que le rôle du « gouvernement national » consiste à établir « de concert avec les provinces et autres intervenants, des normes et des principes nationaux généraux » afin de protéger les valeurs qui « font partie intégrante de notre identité en tant que Canadiens ». Il ne s'agit pas de nier le rôle des provinces, précise-t-on, mais au contraire de « respecter les secteurs de compétence des gouvernements fédéral et provinciaux et (de) tenir compte de la diversité des provinces dans le contexte de l'idée commune que l'on se fait du Canada » ⁶. Le

¹ Alan C. Cairns, « The Charlottetown Accord : Multinational Canada v. Federalism », dans Curtis Cook (dir.), *Constitutional Predicament : Canada after the Referendum of 1992*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1994, 58-59.

² Alain-G. Gagnon et Guy Laforest, « The Future of Federalism : Lessons from Canada and Quebec », *International Journal*, 48 (été 1993), 483.

³ A. Corry, « The Uses of a Constitution », dans *The Constitution and the Future of Canada*, Special Lectures of the Law Society of Upper Canada, Toronto, Richard De Boo, 1978, 9-10.

⁴ Notre traduction ; Sylva Gelber citée dans Sandra Burt, « Organized Women's Groups and the State », dans William D. Coleman et Grace Skogstad (dir.), *Policy Communities and Public Policy in Canada : A Structural Approach*, Mississauga, Copp Clark Pitman, 1990, 203.

⁵ Kenneth McRoberts, « Les perceptions canadiennes-anglaises du Québec », dans Gagnon, *Québec : État et société*, 120-121.

⁶ Comité permanent du développement des ressources humaines, *Équité, sécurité et perspectives d'avenir : les Canadiens, maître d'œuvre du renouveau social*, Ottawa, Chambre des communes, 1995, 69-70 et 78.

Canada se définit ainsi sur une base nationale, autour d'une « idée commune » et de « principes nationaux généraux ». Dans ce rapport comme dans bien d'autres, n'est national, et donc essentiel, que ce qui est canadien. Ovide Mercredi lui-même devient « le chef national de l'Assemblée des premières nations » ¹ !

Bref, autant sur le plan des politiques gouvernementales que sur celui des arrangements constitutionnels, le Canada se pense de plus en plus comme une communauté nationale indifférenciée ². Dans un tel contexte, l'option souverainiste québécoise est rapidement réduite à un phénomène ethnique ou particulariste. Puisque le Québec n'existe pas comme nation ou même comme « société distincte », les demandes québécoises peuvent être comprises comme des demandes strictement linguistiques ou ethniques. C'est à partir de ces perceptions que se construisent les attaques les plus sévères contre le projet souverainiste ou contre toute demande de reconnaissance venant du Québec.

Ainsi, dans *Goodbye... et bonne chance* – un livre qui a eu un succès important au Canada –, David J. Bercuson et Barry Cooper présentent le Québec non pas comme une société globale et pluraliste, mais plutôt comme une région du Canada dominée par un groupe ethnique qu'ils appellent les « Français » du Québec. Les nationalistes québécois, écrivent-ils, n'ont pas tous des ancêtres français, mais ils « se voient comme les descendants des colons français » et revendiquent « l'autodétermination fondée sur l'ethnie » ³. Bercuson et Cooper savent bien que les Québécois, même les nationalistes, ne descendent pas des colons français. Aussi parlent-ils d'une identité subjective pour maintenir l'idée d'une ethnie. Ce faisant, ils nient que c'est comme société globale, comme communauté pluraliste que le Québec demande à être reconnu. Pour eux, seul le Canada anglais peut revendiquer un tel statut ; les termes étant ainsi posés, le Canada anglais devient pluraliste, multi-ethnique et ouvert, le Québec, ethnique, uniforme et fermé.

En ramenant ainsi les demandes constitutionnelles du Québec à celles d'un groupe ethnique, Bercuson et Cooper réalisent trois objectifs. Premièrement, ils peuvent qualifier les revendications du Québec de demandes ethniques contraires à la logique libérale. Deuxièmement, ils associent le refus canadien-anglais de reconnaître le Québec à une défense fort légitime de principes démocratiques essentiels. Et, enfin, ils peuvent justifier des conditions punitives advenant l'accession du Québec à l'indépendance.

La logique ethnique de Bercuson et Cooper prend tout son sens lorsque les auteurs présentent les conséquences de l'indépendance. Si les « Français » se

¹ *Ibid.*, 15 ; voir à ce sujet le rapport minoritaire du Bloc québécois, dans *ibid.*, 282.

² Michael M. Atkinson, « What Kind of Democracy Do Canadians Want ? », *Revue canadienne de science politique*, 27 (décembre 1994), 743.

³ David J. Bercuson et Barry Cooper, *Goodbye ... et bonne chance : les adieux du Canada anglais au Québec*, 25.

prévalent du droit à l'autodétermination basée sur l'ethnie, expliquent-ils, « alors les non-Français ont le même droit de se séparer du Québec »¹. Il devient donc possible, et en fait juste, de redéfinir les frontières d'un Québec indépendant non seulement à coup d'arguments juridiques et constitutionnels mais aussi à partir de l'ethnicité. Ainsi, un projet intellectuel qui au départ dénonce le Québec au nom des valeurs universalistes libérales se termine en divisant les populations d'après des identités ethniques présumées. Avec ces propositions de partage territorial, la réduction du Québec à un statut ethnique prend tout son sens. En procédant de cette façon, Bercuson et Cooper obtiennent bien plus que la défense habituelle d'une certaine conception du libéralisme. Ils inventent des opposants ethniques, leur allouent des territoires, et préparent et justifient des politiques ethniques vindicatives.

Sans aller aussi loin que Bercuson et Cooper, de nombreux auteurs ont soulevé des questions sur la légalité, la légitimité et les conséquences territoriales d'une démarche souverainiste québécoise. En ce qui concerne la légalité, on reconnaît de plus en plus les limites d'une argumentation trop étroitement juridique. Patrick J. Monahan et José Woerhling, deux juristes dont les évaluations du processus sont fort contrastées, s'accordent pour dire qu'une sécession constitutionnelle serait possible mais improbable, et pour conclure que le droit international ne confère pas au Québec un droit de sécession sans équivoque, sans pour autant y faire obstacle. Surtout, les deux admettent qu'en définitive la question relève de « considérations politiques » plus que « d'arguments juridiques »². La légitimité du processus et la possibilité de s'entendre au Canada pèseront donc plus que les précédents légaux. Or, comme le note Robert Young, en reconnaissant le Québec souverain, le Canada s'éviterait énormément de difficultés économiques, politiques et légales³. Plus important encore, dans le contexte canadien, le principe démocratique prévaudrait probablement : « diverses autorités fédérales, explique Woerhling, ont déjà reconnu le droit des Québécois à l'indépendance, à condition qu'il soit exprimé de façon démocratique »⁴. Bref, les arguments niant la possibilité d'une souveraineté démocratique ou évoquant les pires conséquences juridiques ou politiques ne sont pas convaincants. « Les institutions canadiennes et québécoises, conclut Woerhling, sont fondées sur le principe démocratique, c'est-à-dire que le respect de la volonté populaire constitue leur justification et le

¹ *Ibid.*, 181.

² José Woerhling, « Les aspects juridiques et politiques d'une éventuelle accession du Québec à la souveraineté », *Choix : série Québec-Canada*, 1, 12, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, juin 1995, 33 ; Patrick J. Monahan, « La sécession du Québec : considérations juridiques et politiques », *Choix : série Québec-Canada*, 1, 12, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, juin 1995, 13.

³ Robert A. Young, *La sécession du Québec et l'avenir du Canada*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1995, 91. Patrick Monahan reconnaît l'importance des coûts que le Canada s'infligerait s'il faisait obstacle à la souveraineté : Monahan, « La sécession du Québec », 16-17.

⁴ José Woerhling, « Les aspects juridiques et politiques d'une éventuelle accession du Québec à la souveraineté », 32 ; voir aussi Daniel Turp, *L'Avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec : texte annoté*, Cowansville, Les éditions Yvon Blais, 1995, 9.

véritable moteur de leur fonctionnement. Si certaines règles juridiques, fussent-elles de nature constitutionnelle, empêchent la réalisation d'une volonté populaire profonde et résolue, elles seront rapidement dénuées de légitimité »¹.

Sur le plan territorial, une logique semblable devrait prévaloir. Ainsi, les arguments souvent évoqués sur la reprise possible par le Canada des territoires septentrionaux du Québec ou sur le fractionnement du territoire québécois ne semblent guère avoir de fondements juridiques². Même d'un point de vue politique, beaucoup de facteurs favorisent la continuité et la stabilité des frontières, aussi « artificielles » soient celles-ci³. Ceci étant dit, un certain nombre de questions demeurent ouvertes. Au minimum, le Québec et le Canada devraient négocier leurs frontières maritimes, compte tenu des compétences nouvelles du Québec en vertu du droit international⁴. Ensuite, un certain nombre de problèmes concernant les zones frontalières pourraient être abordés. Comme le souligne Henri Dorion au chapitre 10, ces problèmes débordent « largement ... la simple question de la délimitation et du maintien des frontières » et ils demandent une réflexion sérieuse, libre de toute « paranoïa frontalière ». Des modifications territoriales mineures, par exemple, pourraient faciliter grandement la gestion de certaines zones frontalières. En ce qui concerne les autochtones, cependant, les enjeux semblent plus importants et la « paranoïa frontalière » plus probable.

Au chapitre 11, Daniel Salée présente une analyse particulièrement lucide du choc des nationalismes québécois et autochtones. L'affirmation identitaire autochtone, explique Salée, heurte de front l'identité québécoise moderne. En délaissant la référence ethnique ou linguistique pour une identité pluraliste définie sur une base territoriale, les Québécois donnaient au territoire une signification symbolique et politique centrale. En même temps, les nationalismes autochtones se définissaient également à partir de revendications territoriales, et remettaient donc en cause la compréhension québécoise du territoire. Pour réaliser la souveraineté, le Québec doit donc confronter la question – la plus difficile et la plus controversée de toutes celles qui devront être réglées – et ne peut le faire en se contentant d'énoncer de bonnes intentions. Pour les autochtones, écrit Gerald R. Alfred, un

¹ José Woerhling, « Les aspects juridiques et politiques d'une éventuelle accession du Québec à la souveraineté », 37.

² *Ibid.*, 36 ; Thomas M. Franck, Rosalyn Higgins, Alain Pellet, Malcolm N. Shaw, et Christian Tomuschat, « L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté », dans Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, *Exposés et études*, volume 1 : *les attributs d'un Québec souverain*, Québec, Assemblée nationale, 1992, 443-445. Une opinion dissidente est présentée dans Monahan, « La sécession du Québec », 13-16.

³ Bertrand Badie, *La fin des territoires*, 102-107 ; Jeffrey Herbst, « The Creation and Maintenance of National Boundaries in Africa », *International Organization*, 43 (automne 1989), 673-692.

⁴ Daniel Turp, *L'Avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec*, 54-60.

référendum sur la souveraineté ne réglerait rien, au contraire¹. En effet, les revendications autochtones demeureraient insatisfaites et un changement de régime sans l'aval des autochtones aggraverait un contentieux déjà lourd. Ceci étant dit, si les Québécois doivent reconnaître les autochtones et la légitimité de leurs revendications fondamentales, les autochtones doivent en contrepartie reconnaître le caractère légitime, pluraliste et démocratique de la démarche souverainiste québécoise². Idéalement, conclut Reg Whitaker, pour éviter les pires dérapages, une entente négociée devrait précéder la souveraineté, entente qui permettrait au Québec et au Canada de reconnaître les mêmes droits autochtones sur les deux territoires sans remettre en question les frontières entre ces territoires³. Dans l'éventualité d'un résultat référendaire négatif, évidemment, une telle entente ne serait pas requise et, comme le souligne Daniel Salée, elle serait constitutionnellement et politiquement difficile à atteindre ; le Québec pourrait difficilement « octroyer à l'identité autochtone une légitimité que l'identité québécoise a peine à conserver et à se faire reconnaître pour elle-même ».

C'est par cette question plus générale de l'identité que Guy Laforest termine cet ouvrage sur l'espace québécois, en proposant un grand débat sur l'identité québécoise et le pluralisme libéral. Les années récentes, écrit Laforest, nous auront permis de dépasser une conception trop uniformisante de la nation québécoise, sans pour autant tomber dans l'anti-nationalisme ou le post-nationalisme. On peut maintenant reconnaître, par exemple, l'anglais comme « partie intégrante du patrimoine collectif de notre société ». Il faudrait aller plus loin, propose Laforest, et reconnaître le caractère plurinational du Québec, jusque dans nos institutions. Dans le cas contraire, les non-francophones québécois n'ont guère de raisons positives d'appuyer la souveraineté, même si celle-ci se définit sur une base pluraliste⁴. Faire l'économie de ce grand débat nous engagerait, conclut Laforest, sur la voie de la normalité, mais pas sur celle de la justice.

¹ Gerald R. Alfred, « L'avenir des relations entre les Autochtones et le Québec », *Choix : série Québec-Canada*, 1, 10, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, juin 1995, 4.

² Reg Whitaker, « Quebec's Self-determination and Aboriginal Self-government : Conflict or Reconciliation ? », dans Carens (dir.), *Is Quebec Nationalism Just ?*, 211-216.

³ *Ibid.*, 217 ; voir aussi Woerhling, « Les aspects juridiques et politiques d'une éventuelle accession du Québec à la souveraineté », 36-37.

⁴ Jeremy Webber, « Le référendum et l'avenir des anglophones du Québec », *Choix : série Québec-Canada*, 1, 9, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, juin 1995, 23.

PARTIE 1

LE QUÉBEC ET LE NOUVEL ORDRE MONDIAL

CHAPITRE 2

Le Canada et le Québec à l'heure de la globalisation et de l'incertitude *

• DANIEL LATOUCHE •

[Retour à la table des matières](#)

Alors qu'on pourrait croire que tout a été dit, et même redit, sur les rapports Canada-Québec, la littérature sur le sujet continue de se reproduire avec une facilité déconcertante. Prisonnière des rebondissements constitutionnels et électoraux, cette littérature arrive mal à se renouveler et à intégrer de nouvelles dimensions. Tout se passe comme si les relations Canada-Québec n'étaient déterminées que par des facteurs endogènes capables d'engendrer leur propre logique et de s'en nourrir.

Le monde extérieur fait parfois irruption dans le débat constitutionnel canadien, mais il s'agit le plus souvent d'épisodes temporaires où la rhétorique l'emporte facilement sur l'analyse. Le Canada suivra-t-il le chemin de la Yougoslavie ? La recherche de la souveraineté place-t-elle le Québec dans le sens de l'Histoire ?

* Daniel Drache, Alain-G. Gagnon, Stéphane Dion et Alain Noël ont tous contribué à l'intelligibilité de ce texte.

L'Europe cherche-t-elle à copier le fédéralisme canadien ou serait-ce le contraire ¹ ?

De façon générale, la crise politique canadienne est à ce point riche en rebondissements (et pauvre en dénouement) qu'elle arrive sans trop de difficulté à se suffire à elle-même. Tout au plus saisit-on de façon intuitive que les développements sur la scène européenne, les aléas de la saga constitutionnelle canadienne, la tragédie yougoslave, l'ALENA, tous ces événements sont des composantes d'un même tableau d'ensemble plus complexe.

Par exemple, lors du débat sur le traité de libre-échange avec les États-Unis, il fut brièvement fait mention des conséquences possibles de cet accord sur le fonctionnement du régime fédéral canadien ². Ironiquement, l'un des arguments qui aurait sans doute accru l'opposition du Québec au traité, soit celui du danger d'une centralisation accélérée de la Fédération, ne put être utilisé par les opposants au traité. En effet, ces derniers étaient convaincus que la balkanisation du pays, et non sa centralisation accrue, constituait de fait la principale menace découlant de l'accord canado-américain. Encore aujourd'hui les travaux des chercheurs canadiens sur l'impact des transformations de l'économie-monde sur le Canada accordent davantage d'importance aux programmes sociaux, au niveau de vie des travailleurs et au rôle de l'État dans l'économie qu'aux structures et dynamiques politiques du pays ³. Bref, rares sont ceux qui ont tenté d'établir un lien entre les propositions constitutionnelles mises de l'avant par les différents gouvernements et les transformations survenues dans la sphère économique ⁴.

À un niveau plus strictement québécois, les tentatives de lier l'évolution de la conjoncture internationale aux changements survenus dans la « politique » étrangère du Québec demeurent tout aussi rares ⁵. Même le récent livre blanc

¹ Qu'on se rappelle la proposition du Premier ministre Bourassa concernant la nécessité d'une nouvelle superstructure à l'européenne pour le Canada. Pour une analyse plus fouillée des ressemblances et différences entre l'Europe et le Canada, voir Peter Leslie, *La Communauté européenne. Un modèle politique pour le Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1991 ; Dan Soberman, « European Integration : Are There Lessons for Canada ? », dans Ronald L. Watts et Douglas M. Brown (dir.), *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, 191-205.

² Voir à ce sujet I. Bernier et A. Binette, *Les Provinces canadiennes et le commerce international*, Québec, Centre québécois de relations internationales, 1988 ; D. M. Brown, « The Evolving Role of the Provinces in Canadian Trade Policy », dans D. M. Brown and M. G. Smith (dir.), *Canadian Federalism : Meeting Global Economic Challenges*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1991, 81-128.

³ Voir D. Drache et M. Gertler (dir.), *The New Era of Global Competition : State Policy and Market Power*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1991.

⁴ Il y a cependant des exceptions : François Rocher et Daniel Salée, « Logique d'État et fédéralisme canadien : l'improbable décentralisation », dans F. Rocher (dir.), *Bilan québécois du fédéralisme canadien*, Montréal, VLB Éditeur, 1992, 92-123.

⁵ Les travaux du PARIQ (Programme d'analyse des relations internationales du Québec) vont sans doute contribuer à combler ce vide. Voir Jean-Philippe Thérien, Louis Bélanger et Guy

gouvernemental sur les relations extérieures du Québec, *Le monde pour horizon*, sans doute le plus important effort gouvernemental en la matière, se contente d'une analyse sommaire des changements survenus dans la sphère internationale et des conséquences que ces changements pourraient avoir sur l'évolution interne du Québec et sur son positionnement géostratégique. Les études réalisées à l'occasion des travaux de la Commission Bélanger-Campeau et de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté n'ont accordé elles aussi qu'une place fort limitée, pour ne pas dire inexistante, à l'évolution de l'environnement extérieur¹. À aucun moment n'a-t-on discuté du contexte géopolitique et stratégique dans lequel le Québec de demain, souverain ou provincial, serait amené à fonctionner. Seul le cadre juridique et comptable semble avoir retenu l'attention des commissaires.

Il ne s'agit pas de proposer ici une théorie générale de l'environnement international ou de la politique extérieure du Québec. Il n'existe pas encore de lectures ou de points de vue québécois sur les transformations qui influent actuellement sur la conjoncture politique internationale. En simplifiant quelque peu, on dira que la « vision du monde » qui prévaut ici se contente de quelques convictions, qui toutes convergent pour faire de l'économie le champ dominant et pour souligner la nécessité d'être concurrentiel pour survivre.

L'émergence d'une perspective québécoise sur le monde est-elle possible en l'absence d'un nouveau statut constitutionnel ? La question mériterait d'être posée, mais nous ne le ferons pas. Certes, un État provincial n'a que faire d'une vision du monde. Il n'y est qu'un acteur « dérivé » dont la principale préoccupation est d'y assurer une présence minimale. Par contre, le statut de province n'empêche pas des actions qui débordent le cadre strictement provincial ou « national ». De telles actions peuvent et doivent faire l'objet d'analyses qui dépassent l'anecdote.

Notre intention est plus limitée. Nous voulons proposer un cadre général permettant d'articuler de manière plus précise les caractéristiques de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler le système global. L'objectif est de « mettre de l'ordre » dans notre vision de l'extérieur et d'en évaluer l'impact sur les relations politiques entre le Québec et le reste du Canada². L'environnement global n'est

Gosselin, « La politique étrangère québécoise », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Montréal, Québec/Amérique, 1994, 255-278 ; G. Mace et G. Gosselin, « La politique internationale après l'échec du Lac Meech », dans L. Balthazar et al. (dir.), *Le Québec et la restructuration du Canada, 1980-1992*, Québec, Septentrion, 1992, 219-243.

¹ Le manifeste du Conseil national du Parti québécois, publié en 1993, amorce une première réflexion en ce sens, réflexion qui n'offre cependant qu'une vision partielle et forcément partielle de la situation. Voir Parti québécois, *Le Québec dans un monde nouveau*, Montréal, VLB Éditeur, 1993.

² Cette réflexion emprunte à un travail collectif de prospective réalisé sous la direction de l'auteur pour le compte d'un groupe de ministères et d'agences du gouvernement du Québec, *Québec 2000+ : Une prospective du Québec à l'horizon 2005*, Montréal, INRS-Urbanisation, 1993. Plusieurs des idées exprimées ici s'inspirent aussi des travaux du Groupe de Lisbonne, en

évidemment que l'un des facteurs qui affecteront ces relations. Les résultats d'un prochain référendum sur le statut constitutionnel du Québec, le déroulement des négociations pour modifier ce statut, la nature des « ajustements » que l'on voudra ou que l'on devra imposer au cadre fédéral demeurent, à court terme tout au moins, des « variables » plus importantes. Nous croyons cependant que le « global » impose au Québec des contraintes de même qu'il lui ouvre des possibilités dans l'organisation de ses relations politiques avec le Canada. C'est de ce côté que se porte notre réflexion.

Les multiples dynamiques de la globalisation

Sauf pour constater que le local n'est plus à l'abri du global et que ce dernier est de plus en plus turbulent, les analystes ne s'entendent guère sur la direction que va prendre l'évolution du système international. Aucun scénario ne s'impose de soi et dans l'ensemble les images du futur continuent de se partager à peu près également entre un pôle conservateur-pessimiste et un pôle libéral-optimiste, selon l'importance que chacun accorde à la structuration et à la stabilité du nouvel ordre international ¹. Malgré leur apparente diversité, toutes ces visions s'appuient sur la conviction que derrière les turbulences se profilent une rationalité et une logique qu'une analyse perspicace devrait pouvoir déceler.

Mais l'important n'est pas de découvrir la cohérence qui donnerait un sens à un éphémère constamment renouvelé ou de reconnaître la logique systémique la plus susceptible de s'imposer à moyen terme ². En effet, il suffirait de bien peu pour que les discussions concernant l'unipolarité ou la multipolarité du futur système international soient remplacées par un débat sur les raisons du retour en force de la bipolarité de la guerre froide.

Penser la globalité n'est pas facile, car elle implique nécessairement que les causes et les effets sont présents simultanément dans une sorte de mécanique quantique où l'identité même des acteurs est parfois aléatoire. De plus, dans un

particulier de son premier livre-manifeste, *Limites à la compétitivité : vers un nouveau contrat mondial*, Montréal, Boréal, 1995. Ricardo Petrella et Pierre Marc Johnson doivent ici être particulièrement remerciés.

¹ Voir James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

² Dans un texte qui a le mérite de la concision et du synthétisme, M. Girard a bien fait ressortir à quel point les diverses théories de l'ordre et du désordre international (la théorie néo-réaliste, les théories positives, celles des régimes internationaux, de l'intégration régionale, etc.) ne sont que des « trous noirs » utilisés par les adeptes de la manipulation scientifique ou technocratique : « ceux qui croient le monde organisé ou organisable se laisseront volontiers fasciner par les tentatives de modélisation aux fins de simulation... ceux qui sont plus sceptiques quant au degré d'ordre existant ou susceptible d'exister se laisseront plutôt séduire par les entreprises individuelles ou collectives d'intervention aux fins de réparation ». Voir M. Girard, « Ordre et désordre, paradigme des relations internationales. Les conceptions de l'ordre dans les relations internationales », *Cahiers français*, 263, octobre-décembre 1993, 11.

système global il est par définition impossible de prendre ses distances. La simple définition de ce nouveau contexte pose même problème. Doit-on parler de mondial, de global, d'universel ou d'international ¹ ?

Le concept de « globalisation » que nous utilisons ici ne s'impose pas de soi. Son seul mérite est qu'il est difficile d'en imaginer un plus « englobant ». Nous le définirons comme *l'ensemble des processus et des transformations qui poussent les activités des individus, des groupes et des sociétés à relever d'une logique d'ensemble*. Pour notre propos, nous parlerons de « globalisation » en nous référant à cinq dynamiques parallèles.

1. Une dynamique de clôture

La première dynamique est celle d'une « clôture » insatiable des phénomènes, que ce soient les échanges économiques ou la pollution atmosphérique. Cette dynamique d'incorporation planétaire que d'aucuns décrivent comme une « course à la clôture » ou une « compression » du monde n'est pas nouvelle ². Elle a toujours existé, avec des temps morts et des temps chauds. L'insertion d'abord géographique, puis économique et culturelle du continent américain dans le système global du XVI^e siècle a constitué un de ces moments privilégiés de l'expansion de la « planète ».

Ce qui différencie la situation présente, c'est la vigueur et le caractère automatique de cette nouvelle « course à l'enveloppe ». L'incorporation des phénomènes prend cette fois l'allure d'une dilatation, un peu à la manière d'un gaz qui se répand rapidement à travers le volume d'un contenant. Chaque nouveau développement en vient à prendre toute la place disponible et à occuper un espace qui apparaît d'autant plus extensible que rien ne semble vouloir mettre un terme à cette incorporation. Bref, toutes les sociétés se sont vues « incorporées », parfois malgré elles, dans un univers dont elles sont les composantes et les acteurs obligés.

Après une marche forcée à la modernité qui imposa à toutes les sociétés de rejoindre les « temps modernes », cette clôture du monde signale l'arrivée d'une période où il sera de plus en plus difficile de prétendre vivre en dehors de l'espace. L'ère des enclaves et des exceptions tire donc à sa fin et le « monde » est en bonne voie de devenir un système fini.

¹ Le passage de l'anglais au français ne facilite pas les choses. Par exemple, mondialisation n'a pas vraiment de traduction anglaise – hormis peut-être « globalization » – tandis que « world-system » n'est bien qu'imparfaitement rendu par « système-monde ».

² En plus des classiques (Braudel et Wallerstein), mentionnons P. Chaunu, *Conquête et exploitation des nouveaux mondes*, Paris, Presses universitaires de France, 1991 ; R.-J. Dupuy, *La clôture du système international, la cité terrestre*, Paris, Presses universitaires de France, 1999.

2. La dynamique d'imbrication

À la dynamique d'expansion planétaire s'en ajoute une autre, plus fonctionnelle, moins géographique, celle de l'« imbrication ». Cette fois, ce n'est plus la distance physique qui tend à se réduire, mais la distance interactive entre des phénomènes qui se voient insérés, parfois malgré eux, dans des réseaux de causalité de plus en plus ramifiés. De la même façon que la distance entre la chimie et la biologie a été considérablement réduite avec l'arrivée de la biotechnologie, l'idée que l'on peut « comprendre » la Chine sans aussi « comprendre » le Japon n'est dorénavant plus crédible. Où commencent les « communications » et où finit la « culture » ? se demande-t-on aujourd'hui avec insistance. La moindre réalité, de la plus locale à la plus mondiale, n'est compréhensible que si l'on tient compte aussi de toutes les autres réalités. C'est ce que certains appellent la montée de l'interdépendance. Mais ce terme présume une égalité, même approximative, de rapports qui n'est pas conforme à la réalité. La dépendance demeure toujours la règle du jeu entre les individus, les collectivités et les continents. Chacun vit de façon différente cette présumée interdépendance et c'est dans ces différences que l'on trouve la nouvelle « richesse des nations ». Le fait que les sociétés soient imbriquées les unes dans les autres n'exclut en rien que certaines soient mieux nanties que d'autres.

3. La dynamique de cavitation

Qui dit globalisation, dit aussi la possibilité d'exclusion et de marginalisation. La globalisation crée des liens certes, mais elle crée aussi des trous tout en imposant un rythme et un ordre mental dont il est de plus en plus difficile de s'affranchir. Tous y participent avons-nous dit et la dé-connexion (*de-linking*) est devenue impossible. Les modalités d'insertion varient cependant selon les situations. La diversité tant célébrée des sociétés humaines provient de plus en plus de cette participation différenciée, elle-même génératrice de barrières et d'exclusions. Dans un système global, les déséquilibres ne sont plus l'exception, mais la règle¹. Ils sont intégrés dans un paysage de plus en plus accidenté. C'est ce que nous avons appelé une dynamique de « cavitation ». Chaque nouvelle poussée de clôturation et d'imbrication crée des trous.

Cette cavitation prend plusieurs formes. La fragmentation politique en est la plus connue et elle atteint l'ensemble du spectre politique, des gouvernements nationaux jusqu'aux administrations locales. La multiplication des zones d'anarchie

¹ Un nouvel apartheid commercial se met en place. En 1980, les 102 pays les plus pauvres de la planète généraient 7,9 % des exportations mondiales et 9 % des importations. Dix ans plus tard, leur part relative est tombée à 1,4 % et 4,9 % respectivement. À l'opposé, la part des pays de la Triade (Japon, USA et Europe) est passée de 54,8 % à 64,0 % pour ce qui est des exportations et de 59,5 % à 63,8 % des importations. Voir, Groupe de Lisbonne, *Limites à la compétitivité*, op. cit., 134.

et de désordre permanent en est une autre. Parfois, ce sont même des territoires entiers qui semblent condamnés à une marginalisation permanente ¹.

Les fractures qui parcourent ce nouveau paysage n'ont plus la physionomie des anciens clivages nord-sud ou est-ouest. D'ailleurs, dans un système global, ces différenciations géographiques n'ont plus guère de sens. À l'est de quoi ? Au sud de quoi ? Mais les clivages ne sont pas disparus pour autant.

4. La dynamique de recomposition

Le paradoxe de la présence simultanée d'une tendance à la fragmentation et d'une autre agissant dans le sens d'une plus grande « intégration » a souvent été souligné. Pour plusieurs, il s'agit d'une situation temporaire qui devrait déboucher sur une situation de méta-intégration. Nous préférons parler d'une dynamique de « recomposition » permanente et dépourvue de finalité immédiate, même si, pour l'instant, les forces qui poussent à la fragmentation semblent plus puissantes que celles qui poussent à l'intégration. Elles semblent même s'en nourrir car ces dernières exigent pour s'imposer des solidarités qui n'existent encore qu'à un niveau national ².

Un peu partout, les frontières, même les plus traditionnelles, ne disparaissent que pour mieux se reconstituer ³. En excluant les bouleversements de l'ex-Yougoslavie, il s'est créé, entre 1989 et 1994, quelque 46 nouvelles frontières inter-nationales en Europe, soit un gain net de 43 frontières si l'on tient compte de la disparition des frontières de l'ex-République démocratique allemande ⁴.

Et il ne s'agit ici que de la crème des frontières, celles qui séparent les pays souverains. S'il faut aussi tenir compte des frontières politiques et administratives intra-nationales, celles qui définissent les régions, les communautés urbaines, les provinces, les gains sont plus importants. De nouveaux « types » de frontières sont apparus. Comment décrire les frontières qui séparent entre elles les régions

¹ L'impact géographique et régional de la globalisation a fait l'objet d'une vaste littérature. Voir à ce sujet l'ouvrage déjà ancien de M. Castells et J. Henderson (dir.), *Global Restructuring and Territorial Development*, London, Sage, 1987. Pour une vision plus récente, M. Dunford et G. Kafkalas (dir.), *Cities and Regions in the New Europe : the Global Local Interplay and Spatial Development Strategies*, London, Belhaven Press, 1992.

² R. R. Mackay a bien montré l'importance de ce phénomène et l'effet pervers pour l'intégration européenne de politiques de développement des régions qui exigent pour réussir un haut degré préalable d'unité et de solidarité européennes. Voir « A Europe of the Regions ? A Role for Nonmarket Forces ? », *Regional Studies* 27, 5 (1993), 419-431.

³ La question de la fragmentation et de la régionalisation fait actuellement l'objet de multiples attentions. Pour une contribution récente, voir K. Anderson et R. Blackhurst (dir.), *Regional Integration and the Global Trading System*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1993.

⁴ La « disparition » des douze frontières binationales intérieures de l'Union européenne ne devrait pas sérieusement entamer le patrimoine frontalier mondial qui devrait bientôt s'accroître d'une quinzaine de nouvelles frontières dans les Balkans et au Moyen-Orient.

membres d'un ensemble régional transfrontalier ? Les frontières entre les blocs commerciaux, entre les regroupements économiques, entre l'Irlande et l'Ulster sont elles aussi des frontières d'un autre type, mais lequel ¹ ?

S'il est une industrie que la recomposition du monde semble avoir aidée, c'est bien celle des frontières.

5. Conscientisation et médiatisation

La globalisation comprend finalement une cinquième dynamique, celle de la « conscientisation ». Sans une couverture médiatique de tous les instants, la course conjuguée à l'infiniment petit et à l'infiniment grand qui caractérise la globalisation ne serait qu'une vue de l'esprit ². Sans la possibilité de les « voir en action » avec la rapidité et la brutalité que permettent les images satellites, les dynamiques de clôture, d'imbrication, de cavitation et de recomposition que nous venons de mentionner n'auraient pas l'impact combiné qu'on leur connaît ³. La globalisation, comme l'a souligné G. Breton, est aussi un imaginaire ⁴.

À la limite, on dira de la conscientisation qu'elle est le moteur de la globalisation. Comme on l'a déjà souligné, c'est dans les secteurs où les flux sont les moins matériels, donc dans ceux de l'information et de la communication, que la globalisation avance le plus rapidement ⁵. Les journalistes et les télécommunicateurs sont ainsi devenus les travailleurs de la globalisation, et ne devrait-on pas parler à cet égard d'une conscience-monde ou d'une communication-monde de la même façon que l'on parle d'une économie-monde ou d'une société-monde ⁶ ?

¹ Et que dire des 167 régions de la nouvelle Union européenne, divisées en sept « catégories » selon leur admissibilité à des aides au développement qui seront dorénavant conçues et administrées sur une base territoriale : les régions développées et pour lesquelles aucune action n'est envisagée, les régions dites « en retard de développement », les régions industrielles en déclin, les régions agricoles, les régions urbaines à problèmes, les régions frontalières et les régions ultra-périphériques. Voir Yves Doutriaux, *La politique régionale de la CEE*, Paris, Presses universitaires de France, 1991.

² L'expression est empruntée à F. Balle, cité dans « La mondialisation des médias », *Cahiers français*, 263 (1993), 59.

³ Cette idée de la conscientisation comme élément essentiel de la globalisation est empruntée à Roland Robertson, *Globalization. Social Theory and Global Culture*, Newbury Park, Sage Publications, 1992, 8.

⁴ « Globalisation et science politique : la fin d'un imaginaire politique », *Études internationales* 24, 3 (1993), 533-548.

⁵ Secrétariat d'État au Plan, *Entrer dans le XXI^e siècle*, Paris, La Découverte, 1990.

⁶ L'image de « communication-monde » est empruntée à Armand Mattelart, *La communication-monde. Histoire des idées et des stratégies*, Paris, La Découverte, 1992.

Les rapports Québec-Canada à l'heure de l'incertitude

La globalisation et ses dynamiques cumulatives se déploient dans tous les secteurs d'activités. Le champ de la production et des échanges économiques est évidemment celui où elle se manifeste avec le plus d'éclat. Mais la globalisation affecte aussi les champs de la recherche scientifique, de la culture, de l'environnement, du tourisme, du cadre de vie, etc. À moins de croire que « tout est dans tout, et inversement », il faut cependant admettre que les liens de causalité entre certaines manifestations de cette globalisation et ses conséquences sur le terrain ne sont pas toujours évidents. C'est une chose que d'affirmer que les transformations survenues dans un quartier de Montréal sont liées aux bouleversements de l'économie-monde, cela en est une autre de le démontrer.

Lorsque vient le temps d'examiner les conséquences de ces bouleversements sur l'architecture politique interne des États-nations, rares sont les analyses qui échappent au paradigme de la fragmentation-intégration. On fait présumément de ce double mouvement centrifuge-centripète l'un des grands paradoxes de cette fin de XX^e siècle. Pourtant, cette marche forcée vers à la fois une plus grande « désagrégation » et une plus grande « intégration » des formes d'autorité politique est l'une des constances de la tradition politique occidentale depuis le tournant de l'an mil. Les communes urbaines ne se mirent-elles pas en place au même moment où l'Empire romain d'Occident cédait le pas à des formes impériales plus sécularisées et alors que la féodalité appelait à une réorganisation de la hiérarchie politique ¹ ?

Même si cette dimension intégration-fragmentation est au cœur de nos préoccupations actuelles, les événements récents du Mur de Berlin, de la Tchécoslovaquie, de l'URSS ou de la Yougoslavie ne doivent pas nous obséder au point d'en faire le seul prisme avec lequel évaluer les conséquences de la globalisation. Chose certaine, le Canada n'a pas attendu cette dernière poussée de fièvre globalisante pour connaître à la fois un mouvement de plus grande « intégration » et de plus grande « séparation ». Y a-t-il vraiment du nouveau ? Serions-nous tentés de demander.

Tout se passe plutôt comme si bon nombre de phénomènes associés à la globalisation « poussaient » dans tous les sens à la fois et avec des « effets

¹ John Kincaid a récemment souligné que le paradoxe de l'intégration internationale et de la fragmentation nationale n'avait pas les allures universelles qu'on lui prête parfois. Voir John Kincaid, « Peoples, Persons, and Places in Flux : International Integration versus National Fragmentation », dans Guy Laforest et Douglas Brown (dir.), *Integration and Fragmentation. The Paradox of the Late Twentieth Century*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1994, 53-84.

pervers » dont les effets combinés semblent vouloir contredire la dynamique originale. C'est vrai dans le domaine des valeurs, dans celui des relations économiques ou même des rapports politiques. Rien ne l'illustre mieux que le domaine de la science et de la technologie.

Traditionnellement considérés comme l'un des principaux « perceurs » de barrières et de murs entre les peuples, surtout ceux imposés par les idéologies et les États-nations, la science et les scientifiques ont vu leur importance et leur ubiquité se multiplier. Non seulement le savoir scientifique se diffuse de plus en plus rapidement à l'échelle de la planète, mais il est produit en des points toujours plus nombreux avec un impact de plus en plus perceptible dans toutes les autres sphères de l'activité humaine¹. À cet égard on peut parler d'une « poly-centrifugation » du patrimoine techno-scientifique.

Mais la constitution et la diffusion accélérées d'un patrimoine scientifique planétaire ne doivent pas être confondues avec une quelconque « intégration » scientifique mondiale qui pousserait à son tour dans le sens d'une plus grande intégration économique et politique. Au contraire, l'accès à ce patrimoine est devenu l'un des sujets importants de friction entre les pays et les points d'ancrage d'une re-nationalisation de certains secteurs d'activités. Ainsi J. Zysman a bien montré comment la technologie était devenue le nouveau fer de lance d'une compétition entre des États-nations pour qui la politique scientifique et la politique industrielle sont devenues des attributs d'une souveraineté nationale nouveau genre².

Cette re-nationalisation scientifique a accru l'importance du territoire et du local dans un domaine d'activités qui semblait en bonne voie de s'en affranchir. La globalisation implique la recherche active de ces concentrations géographiques et humaines qui rendent possibles les effets de synergie, ceux que l'on trouve dans les parcs techno-scientifiques, dans les édifices intelligents, dans les centres-villes branchés ou même les « cottages » électroniques. Cette recherche de la proximité tient parfois de la pensée magique. Elle témoigne cependant d'une prise de conscience qu'en matière de science et de technologie la globalisation n'a que peu à voir avec l'homogénéisation et la centralisation. En 1995, lorsqu'on parle de « modèles » de développement techno-économique, on fait plus souvent référence à la Lombardie qu'à l'Italie, à la Silicon Valley qu'à la Californie³. Ces spécificités de « modèles » ont parfois des répercussions politiques importantes comme on l'a vu récemment au Québec et au Canada. Ce sont maintenant les grandes régions et les régions d'appartenance qui se retrouvent « en demande » au chapitre des

¹ Pour une présentation récente, voir J. Howell et M. Wood, *The Globalization of Production and Technology*, New York, Belhaven Press, 1993.

² « US Power, Trade and Technology », *International Affairs* 67, 1 (1991), 81-106. On aura reconnu là le point de vue du BRIE (Berkeley Round Table in International Economy).

³ Voir V. Hilpert (dir.), *Regional Innovation and Decentralization*, London, Routledge, 1991.

« pouvoirs » et des « responsabilités » et non plus uniquement la Nation ou la Société québécoise. Cette régionalisation et cette localisation des termes du débat Canada-Québec sont l'une des conséquences imprévues d'une globalisation qui ne se déploie pas au même rythme et avec les mêmes conséquences partout.

Ce qui est vrai pour la science et la technologie l'est aussi pour le contrôle des nouvelles technologies de communications, pour celui de l'environnement, de la biogénétique, des arts et de la culture. Tous les acteurs s'entendent pour dire que ce sont là les enjeux du prochain siècle et que les gagnants de demain seront ceux qui auront su tirer leur épingle du jeu et pris les bonnes décisions dès aujourd'hui. Mais l'importance même de ces enjeux et les investissements énormes qu'ils exigent forcent des acteurs de plus en plus nombreux à s'allier, au moins temporairement, dans des réseaux de plus en plus complexes. Ces alliances minimisent certes les coûts et les risques, mais elles réduisent aussi la possibilité de voir émerger un gagnant. Cette course aux alliances n'est pas sans rappeler la situation qui existait en Europe au début du siècle. L'ennemi à abattre est l'incertitude.

Cette généralisation de l'incertitude, si elle devait se maintenir, débouche nécessairement sur une indétermination accrue. La perspective d'un État de « bifurcation » permanente semble vouloir s'imposer. Emprunté à Poincaré et popularisé plus récemment par Prigogine, ce concept implique que les tendances à la centralisation et à la décentralisation, au renforcement et au dépérissement des États-nations, au changement et à la continuité, vont continuer de parcourir l'ensemble du système global sans que s'accroisse nécessairement le degré de détermination du système ¹. Bref, l'existence d'un système-monde permet à toutes les tendances et à toutes les oppositions de coexister en même temps. L'Histoire n'est pas terminée. Elle s'accommode très bien de ne pas s'inscrire dans une finalité rigide. Même les retours en arrière et les renversements de tendance ne sont pas impensables. Un auteur a même suggéré que l'économie mondiale était aujourd'hui moins « intégrée » qu'elle ne l'était à la veille de la Première Guerre mondiale, et ce, pour la simple raison qu'elle comprend un nombre beaucoup plus grand de joueurs, dispersés aux quatre coins du globe ². Peut-être le concept même de globalisation n'aura-t-il plus de sens dans dix ans ³.

¹ L'indéterminisme mathématique de Poincaré avec son nombre infini de solutions instables a été repris par Ilya Prigogine. À mesure qu'on s'éloigne des conditions d'équilibre initiales apparaissent de multiples bifurcations possibles vers d'autres équilibres. Dans ces zones critiques, il suffit de faibles fluctuations internes ou externes, aléatoires ou non, pour amener des changements de direction. *Ex post facto*, ce nouveau cheminement constitue effectivement une solution acceptable pour les indéterminations initiales. Voir I. Prigogine et I. Stengers, *La nouvelle alliance*, Paris, Gallimard, 1987.

² D. Henderson, « International Economic Integration : Progress, Prospects and Implications », *International Affairs* 68, 4, 633-653.

³ Si l'on en croit la sociologie des effondrements impériaux de l'archéologue J. A. Tainter, il n'est pas rare que des sociétés globales connaissent d'importants renversements. Selon lui, les causes généralement associées à ces effondrements (invasion de « barbares », révoltes internes, détérioration environnementale, dégradation morale) ne sont que des épiphénomènes. Confronté

Ce nouveau climat d'incertitude permanente et d'indétermination sans cesse renouvelée ne peut manquer d'exercer une influence sur la société politique québécoise et sur ses relations avec le reste du Canada. Déjà, il ne fait aucun doute que cette incertitude place le Québec sur la défensive et accentue considérablement les pressions en provenance de l'environnement extérieur dans lequel il est appelé à opérer. Cet environnement extérieur risque de devenir de plus en plus indéchiffrable et parfois même carrément hostile, surtout pour un acteur qui peut donner l'impression de vouloir enfreindre les règles du jeu, aussi ambiguës soient-elles. La vulnérabilité d'un État-nation « en devenir » comme le Québec s'en trouvera nécessairement accentuée. Le fait que d'autres sociétés se retrouvent dans la même situation n'apporte guère de réconfort.

Jusqu'à présent, l'insertion du Québec sur la scène internationale s'est faite avec relativement peu de difficultés. Cela s'explique en partie par les objectifs limités du Québec et par l'absence de visées irrédentistes de sa part. Cette émergence a aussi bénéficié d'une « scène » internationale relativement accueillante et peu encline à exiger un prix d'entrée et des contreparties de la part du Québec. Peu importe le statut constitutionnel du Québec, cette situation risque de changer au cours des prochaines années et on en perçoit déjà les signes avant-coureurs. Encore impensable il y a quelques années, le débat sur le droit à l'ingérence est maintenant bien engagé et on peut facilement imaginer qu'un changement de statut constitutionnel du Québec offrirait un champ d'application à ce « nouveau » droit. Même les demandes dites traditionnelles du Québec en matière de culture, de langue, d'environnement, de ressources naturelles et d'intégrité territoriale risquent de se heurter à de nouvelles contraintes en provenance de l'extérieur. Celles-ci ne manqueront pas d'être exploitées par le gouvernement central qui y verra avec raison un motif supplémentaire de prendre le relais d'une opinion publique internationale inquiète et d'intervenir de façon plus explicite dans des secteurs de compétence que lui-même avait toujours considérés jusque-là hors de sa portée constitutionnelle. On peut être tenté de croire qu'un tel interventionnisme de la part du gouvernement central ne fera qu'accroître les tensions entre Ottawa et Québec. Il est même permis de penser que ces tensions pourraient aider la cause des souverainistes. Mais là n'est pas l'essentiel à court terme. De telles tensions ne pourront aussi qu'avoir un effet perturbateur sur l'intégrité du système québécois.

Le débat sur les autochtones et sur les responsabilités que le gouvernement fédéral conserve à leur endroit témoigne de cette irruption du global dans ce qui était auparavant un débat purement domestique. Cette question est l'une de celles qui ont le plus contribué à accroître l'incertitude entourant le projet souverainiste.

à une situation difficile, écrit Tainter, et qui ne pourrait être résolue que moyennant des investissements importants pour des bénéfices marginaux douteux, l'effondrement économique ou politique devient souvent une « solution » rationnelle. Ce n'est donc pas parce qu'elles n'ont pas été à la hauteur que des sociétés disparaissent, mais plus prosaïquement parce que, rendues à un certain degré de complexité, il valait mieux reculer qu'avancer. Voir Joseph A. Tainter, *The Collapse of Complex Societies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

En ce sens, la capacité du Québec de « contrôler » son territoire, traditionnellement l'un des critères de la souveraineté, n'est déjà plus ce qu'elle était. On voit mal comment une telle capacité pourrait augmenter au cours des prochaines années.

Cette incertitude accrue pousse le Canada et le Québec à la fois dans le sens d'une résolution de leurs différences – l'un et l'autre étant maintenant perçus comme générateurs d'incertitude – et dans celui d'une hésitation permanente à prendre des initiatives qui pourraient donner l'impression d'engager l'avenir. Le moindre différend prend des allures existentielles et le débat sur la main-d'œuvre ou la vente de la bière en sont de bons exemples.

Il y a trente ans, les questions de la formation professionnelle et de la bière auraient été relativement faciles à résoudre¹. La première était alors essentiellement du ressort de chaque province et la facilité – peut-être devrait-on parler de nonchalance – avec laquelle le Québec a pu réformer son système d'enseignement professionnel en témoigne. Quant à la bière et aux barrières non tarifaires entre les provinces, le sujet était encore considéré comme « folklorique » au moment de la reprise du débat constitutionnel en 1975. Aujourd'hui, des considérations environnementales, de politique industrielle, de développement régional et de commerce international – bon nombre de ces considérations ayant à leur tour une dimension internationale – sont venues complexifier les choses.

L'État canadien, dans ses ramifications fédérales ou provinciales, arrive de plus en plus difficilement à jouer son rôle de réducteur d'incertitude. Il sert plutôt à en relayer et à en amplifier les manifestations. L'État canadien « fédéral » est prisonnier de cette logique perverse, mais les États provinciaux, en particulier celui du Québec, en sont certainement les premières victimes. Sa marge de manœuvre et ses possibilités d'adaptation sont moins grandes. En générant autant d'incertitude, la globalisation accroît nécessairement les tensions sur l'État canadien et l'État québécois. Leurs relations s'en trouvent donc complexifiées.

La difficile survie des particularismes

Jusqu'ici, le non-dit, l'informel et l'improvisation ont toujours été des éléments essentiels du cadre politique canadien. La tradition canadienne a souvent permis à des forces contraires et à des interprétations contradictoires de coexister dans des dynamiques souvent imprévisibles. Ce caractère d'inattendu permanent a certes facilité la multiplication de dédoublements et d'incohérences, mais il a aussi facilité l'émergence de compromis et l'acceptation de situations à première vue inacceptables.

La course aux accords commerciaux et les turbulences décrites plus haut risquent de modifier considérablement ce climat de laxisme et cette fluidité de

¹ C'est du moins l'impression qu'on peut avoir rétroactivement.

l'architecture politique canadienne. À tort ou à raison, on en est venu à croire que, pour affronter un environnement extérieur de plus en plus complexe, le Canada devait simplifier et rendre plus prévisible son mode de fonctionnement interne. Le pays doit pouvoir compter, du moins n'a-t-on cesse de répéter, sur une vision cohérente de lui-même, de son identité et de sa place dans le monde. Sans cette solidité interne, le régime politique canadien continuera de dépenser des énergies précieuses dans des conflits de compétence et des batailles d'interprétation aussi fumeuses qu'inutiles. Les règles doivent être non seulement les mêmes pour tous, mais reconnues comme telles.

La volonté de mettre à jour, d'officialiser et de rationaliser le fonctionnement et les structures des institutions politiques canadiennes a été une constante de tous les gouvernements canadiens depuis 1960, et le Québec a su l'utiliser à son avantage à maintes reprises. Depuis 1981, cette recherche d'une plus grande formalisation s'est accélérée avec la Charte canadienne des droits et libertés, la formule d'amendement, l'officialisation du fédéralisme de concertation (*executive federalism*) et la multiplication des ententes aussi officielles qu'inviolables entre Ottawa et les provinces. On cherche à tout codifier, comme si la multiplication des règles et la généralisation des normes pouvaient à elles seules remplacer les symboles et le non-dit qui sont les fondements mêmes de toute citoyenneté.

Rien n'illustre mieux cette course à la formalisation que les changements survenus durant le court intervalle qui sépare l'Accord du lac Meech de celui de Charlottetown. En l'espace de quelques mois, et présumément pour renforcer un processus qui avait échoué à cause de son caractère secret et improvisé, les gouvernements canadiens n'ont pas hésité à multiplier par cinq le nombre de questions devant faire l'objet d'un traitement constitutionnel. De plus, ils ont choisi de préciser, jusqu'à la sémantique et à l'orthographe, certaines questions qu'on avait jugé bon de laisser imprécises (la société distincte). Pour ce qui est de la procédure, les propositions de Charlottetown se distinguent aussi de celles de Meech par l'ajout de calendriers explicites pour la suite des négociations, par l'incorporation d'étapes intermédiaires (les conférences régionales), par l'ajout d'une étape officielle de ratification populaire, et surtout par l'augmentation considérable du nombre de participants et la nécessité concurrente d'officialiser leur présence par l'ajout d'un nouvel « ordre » de gouvernement à la nouvelle architecture politique canadienne. Le moins qu'on puisse dire, c'est qu'en matière de Constitution et de règles de fonctionnement le Canada semble de moins en moins enclin à laisser les choses au hasard ¹.

¹ La même course à la formalisation permet de distinguer l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis de son « successeur », l'ALENA. À plusieurs reprises, le gouvernement canadien a présenté cette multiplication des règles et des mécanismes d'adjudication comme une importante victoire pour le pays.

Cette obsession pour la codification a mal servi le Québec¹. Au moment de l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés, le gouvernement central a souligné avec insistance qu'il serait le palier de gouvernement le plus susceptible d'être affecté par les nouveaux « droits » que la Charte transférait aux citoyens. Sans entrer dans le débat de savoir si oui ou non les tribunaux ont confirmé cette perte de pouvoirs des gouvernements en faveur des citoyens, il ne fait aucun doute que le Québec ressort comme le grand perdant de cette volonté d'uniformiser l'ordre normatif canadien. Cette uniformisation est loin d'être achevée, mais la légitimité de cette entreprise ne fait plus aucun doute. Rien n'en illustre mieux le prix politique que ce que le Québec a été appelé à payer lorsqu'il a voulu, en toute légalité, se détacher de l'ordre linguistique canadien. Non seulement ce prix fut hors mesure avec l'exception recherchée, mais il contrastait singulièrement avec la gratuité et même les avantages que le Québec avait pu obtenir lors de ses tentatives antérieures de se singulariser (Caisse de dépôt et placement, Programme de prêts aux étudiants, etc.).

Plus les États-nations voudront être partie prenante de la dynamique de recomposition et éviter d'être laissés pour compte, et plus ils se verront obligés de participer à des ententes supranationales dont la nécessité viendra confirmer leur légitimité et leur propre indispensabilité. Sans États-nations, il ne saurait y avoir de supra ou même d'infra-nationalité. En multipliant les accords supra-nationaux, sous une forme multilatérale ou régionale, les pays aliènent une part sans cesse croissante de leur souveraineté, ce qui ne fait qu'accroître la nécessité pour eux de préserver à tout prix l'intégrité de ce qui leur reste.

Cette course aux ententes ne peut qu'accélérer la poussée vers la codification et l'uniformisation internes des règles juridiques. L'interpénétration croissante des deux ordres juridiques, l'ordre national traditionnel et le nouvel ordre supra-national, freinera, sinon interdira, les particularismes juridiques internes. Les nouvelles contraintes dans lesquelles doivent évoluer les États-nations rendent de plus en plus difficiles les accommodements internes allant dans le sens d'une plus grande dévolution des pouvoirs législatifs et d'une plus grande asymétrie dans l'architecture interne des États². Le Québec, est-il besoin d'ajouter, risque d'être

¹ Cette normalisation n'est pas exclusive au Canada. En la matière, ce dernier semble suivre l'exemple récent de l'Australie où la Cour suprême a récemment reconnu au gouvernement du Commonwealth le droit d'intervenir législativement dans les secteurs de compétence des États afin de rencontrer des obligations découlant de la signature d'accords internationaux qu'il aurait préalablement signés dans ces mêmes secteurs. La seule restriction imposée par la Cour concerne la nécessité pour le gouvernement central d'avoir agi de bonne foi dans la signature de ces accords et non pas seulement avec l'intention d'envahir de nouvelles compétences. Pour une évaluation récente du fédéralisme australien et de son virage vers la centralisation, voir Gregory Craven (dir.), *Australian Federation: Towards the Second Century*, Carleton, Melbourne University Press, 1992. Pour une vue plus « orthodoxe » : B. Galligan, *Federalism in Australia*, Philadelphia, Center for the Study of Federalism, 1990.

² Il ne faudrait pas sous-estimer l'impact de la dimension idéologique dans cette course à la normalisation. Celle-ci n'est pas seulement imposée de l'extérieur, mais est souvent acceptée et

particulièrement pénalisé à ce chapitre. Déjà on constate que le Québec n'a pas réussi à monnayer en sa faveur son refus de reconnaître la légitimité de l'ordre constitutionnel de 1982. À mesure que le temps passe, ce trou dans la légitimité constitutionnelle du pays semble d'ailleurs vouloir perdre de son importance et ne sera bientôt plus qu'un anachronisme sans conséquence.

Cela ne signifie pas pour autant que le Québec perdra toute marge de manœuvre à l'intérieur de la fédération canadienne. Tant et aussi longtemps qu'il constituera l'un des piliers de la « différence » canadienne, il pourra compter sur des gains occasionnels. Reste à savoir si la marge financière réduite de l'État fédéral lui permettra de traduire en une plus grande autonomie juridique et fiscale des gains qui ne seront vraisemblablement que symboliques.

Cette poussée de normalisation va de plus en plus empêcher le Québec et le Canada d'en arriver à un compromis satisfaisant et original de leur contentieux constitutionnel. Ayant laissé passer l'occasion de la souveraineté-association puis celle de la société distincte, on voit mal quelle autre solution intermédiaire pourrait servir de base à l'élaboration d'un tel compromis ¹. À l'heure de la limpidité et de la clarté constitutionnelles, on peut déjà prévoir que le Québec deviendra sous peu un État-nation ou une Province comme les autres. Le « milieu » n'aura finalement tenu que l'espace de deux référendums.

Prisonniers d'une logique qui les pousse à se conformer de plus en plus aux normes d'une société internationale hyperactive et peu encline à voir les pays se soustraire à leurs obligations en se cachant derrière le couvert de leur spécificité interne, le Canada devra bientôt rentrer dans l'ordre et le Québec dans le rang ².

L'effet de clôture auquel nous faisons allusion plus tôt vient encore renforcer cette marche vers la normalisation. Le concept de post-modernité si fréquemment utilisé pour décrire notre époque témoigne non pas tant d'une fin anticipée de l'Histoire que d'un achèvement du monde. Bref, le Québec ne peut déjà plus compter, après seulement trente ans, sur un effet de surprise et de nouveauté. En tant que société politique, le Québec est devenu la redite de sa propre permanence, neutralisant par le fait même tout l'impact que lui procurait un effet de durée. À

même recherchée comme telle par des gouvernements désireux de se faire lier les mains par une « autorité » extérieure. T. N. Srinivasan, J. Whalley et I. Wooton, « Measuring the Effects of Regionalism on Trade and Welfare », dans K. Anderson et R. Blackhurst (dir.), *Regional Integration and the Global Trading System*, op. cit., 52-79, ont souligné jusqu'à quel point un tel objectif pouvait guider la politique de certains gouvernements. Ce fut vrai pour le Mexique dans le cas de l'ALENA. Ce le fut aussi pour celui du Québec pour qui le libre-échange est venu cautionner une volonté de déréglementation et de désétatisation.

¹ À moins évidemment qu'une nouvelle normalisation du concept de société distincte ne rende ce dernier acceptable au « reste » du Canada et que le gouvernement du Québec accepte cette révision.

² Déjà on peut penser qu'en matière constitutionnelle le mieux aura été l'ennemi du bien.

l'heure de la codification, sa persévérance, peu importe son dénouement, risque de passer de plus en plus pour de l'obstination.

Cette universalisation de la société civile dont il est ici fait mention en est encore à ses débuts et n'est pas au-dessus de tout soupçon¹. Mais il n'est guère d'institutions et de groupes présents sur l'une ou l'autre de nos scènes nationales qui n'ont pas aujourd'hui leur pendant « international ». C'est vrai pour les comptables, les médecins, les administrateurs municipaux, les groupes de défense de l'environnement. Fait sans précédent, nombreux sont ces groupes et ces institutions qui ont des origines strictement « internationales » et qui essaient ensuite sur les diverses scènes nationales. Les passages entre les paliers d'activités deviennent plus nombreux et plus faciles. Les codes de comportement, les comptabilités et les audits « globaux » se multiplient. Nous sommes déjà à l'ère de la surveillance et d'un « *Global Correctness* » universels.

La contestation judiciaire de la loi 178 devant un Comité des Nations Unies témoigne déjà de la volonté du gouvernement central d'utiliser à des fins purement domestiques certaines des exigences de la nouvelle moralité internationale. Dans une sorte de retour de l'Histoire dont plusieurs ne manqueront pas de déplorer l'injustice, c'est autour des peuples autochtones, de l'environnement et des droits des minorités que se met actuellement en place cette nouvelle moralité internationale. Ce sont des questions où le Québec est particulièrement vulnérable. Toutefois, ce ne sont pas les seules questions où le Québec est aux premières loges. Il l'est aussi pour ce qui est des droits des animaux, de l'eau, de la forêt et de la politique culturelle.

La globalisation fait déjà en sorte que le Québec ne peut plus guère échapper au regard des autres. Il ne peut plus se cacher derrière ce « privilège du retard historique » qui l'a si bien servi dans le passé. Les difficultés de l'État canadien – un État inachevé s'il en est un – ne lui permettent guère d'espérer une protection efficace de ce côté non plus.

On aura reconnu là l'un des principaux arguments des promoteurs de l'option souverainiste qui ne cessent de répéter, non sans raison, que le Canada ne peut plus grand-chose – en admettant même qu'il le voudrait – pour le Québec. Doit-on en conclure qu'un changement de statut constitutionnel lui permettrait de mieux défendre ses intérêts sur la scène internationale ? Certes, il ne fait aucun doute que sur plusieurs dossiers et à l'intérieur de certains « régimes » internationaux dont celui de la pêche dans l'Atlantique et celui des réfugiés, un Québec souverain pourrait parler sinon avec plus d'autorité du moins avec plus de clarté.

¹ Voir à ce sujet R. D. Lipschutz, « Restructuring World Politics : The Emergence of Global Civil Society », *Millennium* 21, 3 (1992), 389-420.

Mais le simple fait de pouvoir parler en son nom propre n'est pas une garantie que l'on sera entendu, surtout lorsque la voix « québécoise » viendra contredire la voix « canadienne ». Les dynamiques de la globalisation auxquelles nous faisons allusion plus haut exigent du Québec qu'il réagisse et s'adapte à des situations qui menacent son particularisme et ses équilibres internes. Mais cette même globalisation n'offre au Québec que peu de moyens d'amplifier sa voix.

L'état-région est-il menacé ?

Kenichi Ohmae a récemment annoncé l'arrivée de l'État-région¹. Dans une sorte de course aux extrêmes, l'État-nation serait appelé, souligne-t-il, à céder la place à des régions internes (le Québec, la Lombardie) ou supra-nationales (l'Europe, l'Amérique du Nord). Mais est-ce la seule lecture possible ? La recomposition politique de la planète passe-t-elle nécessairement par l'arrivée des super-petits et des super-grands ?

Une telle vision s'appuie avant tout sur une vision fort positive des accords régionaux de libre-échange et de leur impact sur la politique intérieure des États concernés. Mais déjà certains remettent en question les effets économiques escomptés de ces accords². Mais, selon la vision dominante, cette montée des régionalismes économiques et commerciaux fournirait éventuellement un second souffle à cette « revanche des régions » si souvent annoncée, mais qui jusqu'ici a tardé à se manifester³. Au Québec comme en Écosse ou en Slovaquie, nombreux sont les autonomistes et les indépendantistes régionaux qui croient pouvoir bénéficier de la conclusion d'accords de libre-échange ou de marché commun, car ils réduiraient supposément les coûts économiques d'une transition vers la souveraineté ou tout au moins vers un renforcement du pouvoir étatique régional⁴.

La globalisation serait-elle la sage-femme de souverainetés jusqu'ici oubliées ? Notons tout d'abord que pour la majorité des cas mentionnés, l'Écosse, la Catalogne, le Québec, l'Irlande du Nord – ces néo-nationalismes du Premier Monde comme on les appelle –, la poussée vers l'autonomie et un éventuel statut de quasi-État-nation n'a pas attendu l'ère de la globalisation pour se manifester. Pour la Slovaquie, l'ex-Yougoslavie et l'ex-Union soviétique, c'est l'écrasement des Partis communistes et non l'une ou l'autre des dynamiques de la globalisation qui

¹ Kenichi Ohmae, « The Rise of the Region State », *Foreign Affairs*, 72 (1993), 78-87.

² Pour un résumé des études, voir T. N. Srinivasan, J. Whalley et I. Wooton, « Measuring the Effects of Regionalism on Trade and Welfare », dans K. Anderson et R. Blackhurst (dir.), *Regional Integration and the Global Trading System*, op. cit., 52-79.

³ Voir, parmi bien d'autres titres, J. L. Mucchielli et F. Célime, *Mondialisation et régionalisation*, Paris, Economica, 1993.

⁴ Il semble cependant que l'on ait grandement exagéré, du moins si l'on en croit les résultats de l'élection britannique de 1992, l'impact du slogan « Une Écosse indépendante dans une Europe unie ». Voir à ce sujet, R. Lévy, *Scottish Nationalism at the Crossroads*, Edinburg, Scottish Academic Press, 1990.

en explique l'émergence. On peut même penser que les transformations que connaît actuellement le système international sont autant un obstacle qu'un encouragement à l'apparition de nouveaux acteurs souverains. Il y a à peine une quinzaine d'années, il aurait suffi de la reconnaissance diplomatique d'une majorité des membres permanents du Conseil de sécurité pour qu'un pays accède de plein droit à la communauté des nations ; toutefois, les événements récents en Bosnie semblent indiquer que ce n'est déjà plus le cas. Indirectement, ces contraintes supplémentaires à l'accès à la souveraineté auront un impact sur la conduite de négociations, dans une démarche d'accession à la souveraineté, avec le reste du Canada.

Il demeure vrai que, pour un Québec souverain, l'existence de l'ALENA réduit considérablement les incertitudes politiques de sa transition vers un statut de pleine souveraineté. On verrait mal en effet que les États-Unis et le Mexique acceptent de remettre en question certains des acquis de l'ALENA afin de participer à des représailles commerciales contre le Québec. Mais l'existence d'une entente commerciale régionale a pour effet de hausser la barre des exigences que le nouvel État doit rencontrer. C'est déjà le problème auquel font face les pays de l'Europe de l'Est, en particulier les pays issus de ruptures (Slovénie, Slovaquie, etc.).

Mais peu importe le statut constitutionnel du Québec, l'existence de l'ALENA ne peut manquer de compliquer les relations Canada-Québec en faisant de la conduite de la politique commerciale extérieure et surtout de la répartition des coûts et des bénéfices qui en découleront un enjeu important. Le fait que l'Ontario ait été considérée comme la grande perdante du libre-échange canado-américain a pu occulter pendant un temps les pertes économiques subies par le Québec. On peut cependant penser que, dès que l'Ontario commencera à tirer parti de la restructuration économique forcée qu'elle vient de subir, la dégradation relative de la situation économique québécoise affectera de nouveau le contentieux Canada-Québec.

Mais, dans une large mesure, le mal aura déjà été fait et l'exacerbation des disparités et des tensions inter-régionales conséquentes au libre-échange à deux et à trois perturbera encore toute proposition de réconciliation constitutionnelle qui serait perçue comme fournissant des avantages économiques indus au Québec. À cela s'ajoutent les exigences directes de ces accords au chapitre de la politique industrielle, des subventions et du protectionnisme culturel.

Il est loin d'être prouvé que la globalisation et la mondialisation économique qui l'accompagne favorisent nécessairement l'émergence d'une nouvelle génération d'États-nations. Il n'est pas certain non plus que le palier régional intra-national – celui où le Québec, l'Écosse ou la Lombardie « opèrent » – soit propice à une poussée d'étatisme.

Selon certains, l'État et la Nation seraient en perte de vitesse. L'État se désengage partout, ne cesse-t-on de répéter, et ne recueille plus l'adhésion automatique des individus et des groupes. Le marché est roi et s'est finalement affranchi de la tutelle étatique. Les nations, quant à elles, existent toujours, mais le plus souvent à un niveau purement formel ou en régressant au stade tribal. Au sens politique du terme, la Nation aurait même perdu sa raison d'être depuis qu'elle ne peut plus aspirer à ce rôle de creuset sans lequel la citoyenneté et le projet politique sont impensables. La Nation divise, elle ne rassemble plus ¹ et déjà des voix s'élèvent pour souhaiter que l'Union européenne évolue rapidement vers le statut de Gouvernement, mais sans pour autant devenir une Nation. Mais même si on a quelque peu exagéré les difficultés de l'État-nation, on doit cependant admettre que le couple État et Nation n'a plus la solidité des années passées et que l'État arrive de plus en plus mal à s'imposer.

Le passage d'un État « keynésien » avec sa préoccupation pour l'équilibre et les ajustements *post-facto* à un État minimaliste ou stratégique, où l'objectif n'est plus de préserver la solidarité entre les diverses composantes de la communauté, mais d'ajuster celle-ci aux demandes de la compétition internationale, risque d'être particulièrement coûteux pour le Québec dont les principaux gains constitutionnels sont toujours survenus dans un contexte d'accroissement des responsabilités de l'État et de multiplication des programmes redistributeurs d'intention keynésienne ².

La modernisation politique et le développement étatique du Québec ont été à la source des rapports conflictuels existant entre le Québec et le Canada. La liste des soi-disant demandes traditionnelles du Québec a toujours reflété fidèlement l'ordre du jour étatique en place au moment de leur formulation. Bien peu de ces demandes ont concerné les droits ou les obligations des individus ou ont impliqué des mesures de nature strictement socio-économique ou des réparations symboliques. Le dossier Ottawa-Québec a toujours été un dossier de compétences, de programmes, de fiscalité ou de réformes institutionnelles.

Dans la mesure où l'État du Québec redevient un État provincial que l'on aura vidé de toute sa substance réglementaire sous le prétexte de l'amincir ou de le transformer en État stratège, on peut s'attendre à ce que le contentieux Québec-

¹ L'une des images les plus « parlantes » pour décrire la nouvelle réalité des États-nations est sans doute celle de K. Booth, « Security in Anarchy : Utopian Realism in Theory and Practice », *International Affairs* 67, 3 (1991), 542. Il compare la nation à une coquille vide et l'actuelle société internationale à un carton d'œufs, remplis de coquilles brisées, utilisées pour l'omelette des nouvelles relations internationales. Un ouvrage récent fait le point sur la question : A. G. McGrew, P. Lewis et al. (dir.), *Globalization and the Nation States*, Cambridge, Polity Press, 1992.

² M. Featherstone (dir.), *Global Culture : Nationalism, Globalization and Modernity*, Londres, Sage, 1990. L'expression d'État K-Mart est empruntée à Daniel Drache : voir *From Keynes to K-Mart : New State Forms, New Practices*, Toronto, General Publishing, à paraître.

Canada soit lui aussi vidé de sa substance. La question en apparence si épineuse de la main-d'œuvre et de la formation n'est problématique que si les deux ordres de gouvernement sont tous deux désireux de se donner leur propre politique. Dans la mesure où ils n'ont ni les moyens ni l'intention d'agir comme les maîtres d'œuvre, les conflits de compétence sont considérablement amoindris, au point où l'on peut difficilement parler d'un contentieux constitutionnel.

Alors que le Canada pouvait s'accommoder, difficilement parfois, de l'existence concurrentes de deux États-bâtisseurs, il ne peut guère faire de place à deux États-stratèges et encore moins à deux États-commerçants¹. Or, c'est précisément ce que la nouvelle conjoncture globale va exiger des gouvernements. La redéfinition du rôle de l'État amène inévitablement un renforcement des structures centrales et des appareils de direction, surtout ceux qui jouent le rôle de courroies de transmission avec l'environnement extérieur. Les décisions et les arbitrages sont donc amenés à se faire au plus haut niveau, et, si cette centralisation accrue n'est pas nécessairement désastreuse pour le Québec, elle amène cependant ce dernier à revoir sa stratégie envers le gouvernement central. Au fédéralisme de concertation risque donc de succéder un fédéralisme clientéliste où la fidélité partisane et les alliances électorales sont amenées à remplacer le fonctionnalisme ou les rapports de force comme critère d'attribution des responsabilités gouvernementales. Tous les paliers de gouvernement risquent d'être affectés par cette tendance². La turbulence et l'incertitude sur la scène internationale ne peuvent manquer d'avoir des effets similaires sur la scène nationale³.

Dans la mesure où la stratégie canadienne est celle de devenir le « rayon » privilégié du « noyau » américain, il est prévisible que le Québec se retrouve avec une marge de manœuvre amoindrie, le Canada n'acceptant guère que celui-ci vienne contrer sa stratégie d'un accès privilégié et surtout pas qu'il vienne lui mettre des bâtons dans les roues⁴.

Il ne fait aucun doute que la capacité des États-nations et des gouvernements à « réguler » les activités et les acteurs économiques installés sur leur territoire a considérablement diminué depuis deux décennies. Unis dans leur volonté de « créer des emplois », les gouvernements, peu importe leur allégeance, ont eu peu

¹ Selon la terminologie de R. Rosecrance, *The Rise of the Trading State. Commerce and Conquest in the Modern World*, New York, Basic Books, 1986.

² En Australie, la décision récente de plusieurs États de prendre directement en main l'administration de certaines villes importantes, dont Melbourne, sous prétexte que celles-ci n'arrivaient plus à prendre les décisions qui s'imposent à l'heure de la mondialisation peut être considérée comme un signe annonciateur de ce phénomène de re-centrage.

³ Voir M. L. Campanella, « The Effects of Globalization and Turbulence on Policy-Making Process », *Government and Opposition* 28, 2 (1993), 190-203.

⁴ C'est la thèse du Hub-and-Spoke. Voir R. Snape, J. Adams et D. Morgan, « Regional Trading Arrangements. Implications for Australia » mimeo, Melbourne, Monash University, 1992 ; C. Kowalczyk et R.J. Wonnacott, « Hubs and Spokes and Free Trade in the Americas », mimeo, *Working Paper* 92, Hanover, Dartmouth College, 1992.

de succès dans leur tentative de convaincre les entreprises de délaisser leur obsession pour les gains de productivité en faveur de l'emploi. Cet échec, comme bien d'autres, a convaincu bon nombre de gouvernements régionaux qu'ils pourraient faire mieux mais qu'il était nécessaire pour y arriver de contrôler les leviers du développement économique. Il est cependant légitime de se demander s'ils ont effectivement mieux réussi. Dans son analyse de la « dé-nationalisation » de la politique économique, Jane Jenson souligne que l'arrivée des gouvernements « sous-nationaux » s'est faite selon deux modèles ¹. Dans un cas, le transfert de pouvoirs économiques fait partie d'un projet politique et social plus englobant et plus dynamique. Dans l'autre, il s'agit plutôt pour le gouvernement sous-national de forcer la main au gouvernement central pour qu'il maintienne des normes et un financement national. Le Québec serait un exemple de la dé-nationalisation première manière et l'Ontario néo-démocrate, un exemple du deuxième modèle. Le moins que l'on puisse dire c'est que la performance économique de ces deux États régionaux n'est guère convaincante.

Ce jugement d'une performance peu enviable de la part des gouvernements sous-nationaux doit cependant être nuancé. Certaines régions s'en tirent plus mal que d'autres. Ainsi, les régions disposant d'une métropole dynamique et qui peut espérer occuper une place de choix dans la nouvelle hiérarchie urbaine mondiale semblent s'en sortir mieux que ces régions qui ne disposent pas d'une telle ville-région au cœur de l'État-région. Londres, Paris, New York et, à un degré moindre, Sydney, Stuttgart et Toronto jouent un tel rôle. Melbourne, Glasgow, Marseille, New Orléans, Naples et Montréal y arrivent plus difficilement, même si certaines d'entre elles peuvent prétendre à une certaine spécificité culturelle pour leur région. À cet égard, Michael Keating a suggéré que le nouveau contexte politique mondial permettra à certaines collectivités sous-nationales d'accroître leur marge d'autonomie tandis que d'autres se verront réduites à de nouvelles formes de dépendance ². Les collectivités qui verront leur marge d'autonomie s'accroître sont celles qui n'ont pas de base territoriale déterminée et dont les structures institutionnelles ne correspondent pas à une structuration étatique. Les communautés ethniques, religieuses, linguistiques, culturelles et de « *life-styles* » seraient donc celles qui ont le plus à gagner. Nous serions déjà à l'ère des « diasporas » ³.

¹ Jane Jenson, « Mapping, Naming and Remembering : Globalization at the End of the Twentieth Century », dans Guy Laforest et Douglas Brown (dir.), *Integration and Fragmentation. The Paradox of the Late Twentieth Century*, op. cit., 25-52.

² Michael Keating, « Regional Autonomy and the Changing State Order : A Framework of Analysis », *Regional Politics and Society* 2, 3 (1992), 45-61.

³ Voir J. Kotkin *Tribes : How Race, Religion and Identity Determine Success in the New Global Economy*, New York, Random House, 1993. Sur le concept de diaspora, voir William A. Safran, « Diaspora in Modern Societies : Myths of Homeland and Return », *Diaspora* 1, 1 (1991), 83-100.

Est-il trop tôt pour conclure ?

Ce bref survol confirme ce dont nous nous doutions. L'évaluation et le regard critique que l'on peut porter sur le phénomène de la globalisation et de ses effets sur les relations Québec-Canada dépendent en bonne partie des préférences politiques et des choix partisans des observateurs. Pour les partisans du statut d'État souverain, cette globalisation exige que le Québec devienne membre du club des États-nations. Ils y voient une pluralité d'avantages dont celui d'éviter la normalisation canadienne et de pouvoir mieux s'organiser pour réduire les conséquences de l'incertitude grandissante. Pour ceux qui prônent le statut de province, cette même globalisation exige au contraire que le Québec puisse se protéger des effets de la globalisation grâce à sa participation à la fédération canadienne. Derrière l'abri canadien, le Québec peut ainsi mieux utiliser la marge de manœuvre qui lui reste.

Chacune de ces positions connaît cependant plusieurs variantes. Par exemple, Stéphane Dion suggère qu'en bout de piste la globalisation encourage et décourage à la fois les mouvements sécessionnistes, à un point tel que les pays comme le Canada ont finalement peu de chances de connaître des changements majeurs dans leur architecture politique interne, du moins si les partisans de la souveraineté continuent de respecter les règles de la démocratie¹. Du côté souverainiste, ce point de vue est évidemment rejeté, mais l'évaluation que l'on fait de la globalisation et des meilleures façons que le Québec peut espérer tirer son épingle du jeu dépend cette fois des positions de chacun quant au programme socio-économique qu'un Québec souverain devrait suivre². Malgré une certaine cohésion idéologique et un programme que l'on pourrait qualifier de social-démocrate, il existe un monde de différences entre les positions de certains nationalistes culturels et celles carrément individualistes et même antinationalistes d'un Martin Masse³. Les premiers suggèrent de renforcer la cohésion linguistique des Québécois afin de mieux faire face à la globalisation, les autres parlent au contraire d'ouvrir et d'accroître la diversité interne du « Nous » québécois.

Ma propre évaluation de la globalisation et de ses multiples dynamiques entrecroisées me porte à penser que, peu importe le cadre constitutionnel que choisira le Québec, ses relations avec le reste du Canada risquent de connaître des perturbations importantes au cours des prochaines années. De plus, s'il est vrai que

¹ Voir son « International Integration and National Fragmentation : Assessing the Paradox », dans Guy Laforest et Douglas Brown, *Integration and Fragmentation. The Paradox of the Late Twentieth Century*, op. cit., 115-122.

² Voir Martin Masse, *Identités collectives et civilisation*, Montréal, VLB Éditeur, 1994.

³ Voir à ce sujet les contributions fort différentes que l'on trouve dans Alain-G. Gagnon et François Rocher (dir.), *Répliques aux détracteurs de la souveraineté du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, 1992.

la voie de la souveraineté constitue une condition nécessaire à une meilleure insertion du Québec dans l'ère de la globalité, elle ne constitue pas, et de loin, une condition suffisante pour une insertion réussie. Sur papier, tout au moins, d'autres solutions apparaissent également, sinon plus attrayantes, celle d'un partenariat confédéral ou d'une association asymétrique par exemple. Le seul problème, c'est qu'elles exigent, pour être acceptées, que le Canada ne soit déjà plus aux prises avec certains des blocages que de telles solutions auraient précisément pour objectif de rompre. Bref, elles sont leurs propres conditions préalables.

Ceux qui affirment que le régime politique canadien est non réformable et non renouvelable posent un jugement qui n'est pas conforme à l'expérience historique canadienne. Il s'agit aussi d'un aveu d'impuissance de la part du Québec, aveu qui en dit long sur les capacités d'intervention d'un Québec qui serait sorti du cadre constitutionnel canadien. Peut-on effectivement penser un instant que le Québec, son gouvernement, son Assemblée nationale soient impuissants à influencer le cours de l'histoire constitutionnelle canadienne mais arriveraient à prendre leur place sur la nouvelle scène globale ? Si on ne peut faire fléchir Terre-Neuve, on ne pourra sûrement pas faire entendre raison à l'Espagne ou au Mexique. D'ailleurs, depuis l'échec du projet d'accord du lac Meech, le Québec a démontré qu'il a encore de l'influence, même s'il n'a pas réussi à imposer ses « solutions » et qu'il est obligé aujourd'hui de choisir entre deux options qu'une majorité considère trop radicales : le statu quo provincialiste et la souveraineté nationale. Le fait que le Québec soit aujourd'hui obligé de faire face à un tel jeu à somme nulle témoigne qu'il n'est certainement pas en position de force et que son arrivée sur la scène globale, aussi nécessaire soit-elle, ne se fera pas dans des conditions optimales.

Une participation directe du Québec au système international va nécessiter des ajustements douloureux et, dans bien des cas, il ne sera plus possible de faire porter les coûts de ces ajustements par l'ensemble des citoyens canadiens. Dans certains cas, les effets sur le Québec seront plus importants puisqu'il ne bénéficiera plus de la force de négociation du Canada. Prétendre que le Québec aura davantage d'influence à l'Organisation mondiale du commerce que le Canada tient présentement de la fabulation politique.

Mais le Québec a-t-il avantage à préserver cette forme de protectionnisme politique, car c'est bien de cela dont il s'agit, que constitue le régime fédéral canadien ? Les arguments en faveur du libre-échange économique ne valent-ils pas aussi pour le politique ? Qu'en sera-t-il dans dix ou vingt ans de la capacité concurrentielle politique du Québec si on continue de la protéger derrière les barrières de la souveraineté canadienne ou si elle continue de s'émousser dans de futiles combats d'arrière-cours contre les « intrusions » fédérales¹ ? Le protectionnisme, qu'il soit commercial ou politique, n'a guère d'avenir et l'exemple

¹ Ces paragraphes empruntent à la présentation de l'auteur à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, le 15 décembre 1990.

de Singapour, la seule véritable ville-État de la planète, devrait suffire à nous convaincre de la futilité de vouloir faire coïncider espace économique et espace politique. Plus le premier s'agrandit et plus le deuxième se rétrécit, au point où aujourd'hui le gouvernement de Singapour est amené à concentrer de plus en plus d'attention sur des questions aussi immédiates que le logement, la propreté des rues, la vie culturelle ou les parcs, autant de problèmes qu'il considère vitaux pour maintenir la place de Singapour dans la nouvelle hiérarchie globale. Le fait que le nouveau gouvernement canadien, élu en 1993, ait décidé de faire des infrastructures urbaines le fer de lance de sa politique de relance économique témoigne de cette relocalisation de la politique. Il y a maintenant au Canada trois paliers de gouvernement qui s'occupent des égouts.

Toutes les sociétés, tous les États et tous les gouvernements doivent vivre avec un nouvel environnement. Mais tous ne seront pas capables d'en minimiser les retombées négatives ou d'en tirer parti avec le même degré de succès. Dans un contexte de non-hégémonie, c'est-à-dire où un État ou un groupe d'États ne peut plus imposer ses volontés à la communauté internationale, la capacité d'imposer son propre ordre du jour et ses propres préoccupations ne signifie plus grand-chose. Dans un monde multipolaire, ce n'est plus tant le contrôle de l'ordre du jour ou la capacité d'imposer ses vues qui importe, mais celle de s'adapter rapidement et aux moindres coûts possibles aux nouveaux régimes internationaux. Pour cela, la souveraineté doit être pleine et entière. C'est à cette seule condition qu'elle pourra être limitée.

PARTIE 1

LE QUÉBEC ET LE NOUVEL ORDRE MONDIAL

CHAPITRE 3

L'espace international de l'État québécois dans l'après-guerre froide : vers une compression ? *

• L O U I S B É L A N G E R •

[Retour à la table des matières](#)

Au-delà des ajustements conjoncturels de priorités, ce sont les conditions d'exercice de la diplomatie québécoise qui pourraient être affectées par les transformations actuelles de la scène internationale. Bien sûr, l'analyse du comportement externe récent du Québec rend compte de l'évolution des priorités gouvernementales, mais le Québec, comme nous le verrons, n'a pas partout et dans tous les domaines le libre choix de ses interlocuteurs. L'État québécois agit sur le plan international à l'intérieur de paramètres mouvants qu'il n'est pas le seul à

* Cette recherche a été menée dans le cadre des activités du programme d'analyse de la politique étrangère du Centre québécois de relations internationales, subventionnées par le Fonds pour la formation des chercheurs et l'aide à la recherche et le Conseil de recherches en sciences humaines. J'aimerais remercier Ivan Bernier, Guy Laforest, Gordon Mace ainsi que les responsables de ce projet de publication pour les critiques et suggestions faites sur des versions antérieures de ce texte. Ma gratitude va aussi au Centre d'études et de recherches internationales de la Fondation nationale des sciences politiques et à son directeur, Jean-Luc Domenach, pour le support accordé lors d'un séjour de recherche à Paris au cours duquel ce chapitre fut rédigé. Je remercie aussi Guy Demers et Steeve Harbour pour leur assistance de recherche ainsi qu'Élise Lapalme qui a soigneusement dactylographié et mis en forme le texte.

définir. La question que j'aimerais aborder ici est de savoir comment les changements en cours au sein du système international depuis 1989 ont pu ou peuvent affecter la conduite des affaires internationales du Québec.

En raison à la fois de son statut et de ses objectifs, l'État du Québec doit faire face de façon évidente au défi de se faire reconnaître comme interlocuteur politique à l'étranger. Cette quête d'identité n'est pas aussi singulière qu'il le semble puisque, au-delà de la reconnaissance formelle, chaque État cherche dans ses relations avec l'extérieur la reconnaissance d'une expérience historique particulière¹. Dès lors, la politique étrangère de chaque État peut être considérée comme un effort de réification d'une capacité et d'une légitimité politique particulières, qui se heurte immédiatement aux dispositions des autres États et de la communauté internationale dans son ensemble à les reconnaître comme tels. De ce point de vue, la politique étrangère d'aucun État, quel qu'en soit le statut, ne peut être considérée comme la libre manifestation d'une volonté. Elle est aussi, dès sa formulation, l'expression d'un rapport contraignant avec l'extérieur.

La politique étrangère propose d'autre part, pour consommation interne, une certaine lecture du monde extérieur qui n'est pas sans conséquence sur le sens que l'on donnera justement à son propre cheminement historique : « Voir l'au-delà des frontières est une manière de voir l'en deçà »². Comment en effet ne pas appréhender ce long dialogue avec l'extérieur et les autres qui l'habitent, qu'est la politique étrangère, sans tenir compte de l'enjeu stratégique que représente la production d'une image de l'autre consubstantielle à celle de soi. On imagine en effet difficilement que les concepteurs de politiques étrangères agissent en neutralistes par rapport aux stratégies internes de mobilisations politiques qui visent à définir les termes de l'identité nationale. Ceux-ci étant, bien entendu, considérés non pas comme des invariants par rapport au politique, mais bien comme à la fois produits et termes des luttes de pouvoir³. Au Québec, l'établissement par l'État de relations extérieures comme l'ordonnancement du territoire intérieur⁴ furent intimement liés à la construction du « Québec moderne »⁵ et de l'identité québécoise correspondante, sources à leur tour de légitimité pour l'interventionnisme de la Révolution tranquille⁶.

¹ Pour reprendre les propos que Charles Zorgbibe prête à Henry Kissinger dans *Les relations internationales*, Paris, Presses universitaires de France, coll. Thémis-science politique, 5^e édition, 1994, 26.

² Jean Leca, « Préface », dans Zaki Laïdi (dir.), *L'URSS vue du Tiers Monde*, Paris, Karthala, 1984, 9.

³ Voir Jean-François Bayart, « L'énonciation du politique », *Revue française de science politique* 35, 3 Juin 1985), 343-372.

⁴ Luc Bureau, *Entre l'éden et l'utopie*, Montréal, Québec/Amérique, 1984.

⁵ Jocelyn Létourneau, « Le Québec moderne. Un chapitre du grand récit collectif des Québécois », *Revue française de science politique* 42, 5 (octobre 1992), 765-785.

⁶ Jean-Philippe Thérien, Louis Bélanger et Guy Gosselin, « La politique étrangère québécoise », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Montréal, Québec/Amérique, 1994, 255-278. Voir aussi Daniel Latouche, « State Building and Foreign Policy at the Subnational

Bien sûr, les images de l'autre et de soi que la politique internationale du Québec véhicule sont nombreuses. Il semble cependant que, de manière générale et plus fondamentalement, l'ensemble des pratiques bureaucratiques, discursives, législatives et symboliques qui constituent la politique extérieure du gouvernement du Québec cherche à institutionnaliser un espace d'intervention : un espace sur lequel l'État québécois peut se manifester comme un acteur international. C'est-à-dire que ce qu'ont de commun la loi du ministère des Affaires internationales et les pratiques administratives qu'elle engendre, l'invention et le mode de gestion des « ententes » internationales, la mise sur pied du réseau de représentations à l'étranger, la structure bureaucratique du ministère, le discours des titulaires de ministères à vocation internationale, etc., c'est la reproduction d'un espace qui permet à l'État de se positionner comme l'agent d'une médiation directe à l'universel international du « peuple québécois », des « Québécois », en tant que modes d'énonciation collective spécifique qu'il contribue du même souffle à construire. Cet espace impose ensuite à son tour un cadre contraignant pour l'exercice par le Québec de sa diplomatie dans la mesure où, pour qu'elle soit poursuivie, une relation ne devra pas se trouver par la forme ou le contenu en situation d'incompatibilité avec les principes qui l'organisent.

Concrètement, il s'agit de créer et reproduire un espace de mise en œuvre de ce que l'on pourrait appeler les « fondements » de la politique extérieure du Québec tels que définis par la doctrine Gérin-Lajoie : la nécessité pour le gouvernement du Québec d'exercer sa propre politique extérieure dans les domaines relevant de sa compétence constitutionnelle interne et de pouvoir s'exprimer sur la scène internationale en tout ce qui touche l'« identité » québécoise¹. Dans son discours de 1965 devant le corps consulaire, le ministre du gouvernement de Jean Lesage disait explicitement : « Le Québec est plus qu'un simple État fédéré parmi d'autres. Il est l'instrument politique d'un groupe culturel distinct et unique dans la grande Amérique du Nord »². C'est à la jonction de ces deux principes que se situe toute la différence entre le développement de la paradiplomatie québécoise et celle des autres provinces canadiennes qui utilisent la médiation fédérale dans la poursuite de leurs objectifs internationaux.

Les partenaires du Québec n'entrent pas tous en relation avec lui à partir de la signification que le gouvernement québécois donne aux différentes manifestations de son existence internationale. À cause de cette double fonction qu'elle a de projeter au dehors une image de soi et d'offrir à l'intérieur une interprétation du monde extérieur, la politique étrangère doit constamment composer avec des répertoires politiques différents, à partir desquels elle opère des transferts de

Level », dans I. D. Duchacek, D. Latouche et G. Stevenson (dir.), *Perforated Sovereignities and International Relations*, New York, Greenwood Press, 1988, 29-42.

¹ Paul Gérin-Lajoie, Allocution prononcée devant les membres du corps consulaire de Montréal le 12 avril 1965, reproduite dans *Le Québec dans le monde. Textes et document I*, Sainte-Foy, Association Québec dans le monde, 1990, 101-106.

² *Ibid.*, 102.

sens ¹. C'est l'art de la diplomatie que d'entrer en relation avec un partenaire tout en sachant que la signification qu'il donne à cette relation n'est probablement pas la même que celle que je lui donne. Bref, pour comprendre les conditions qui rendent possible et qui expliquent la forme spécifique que prend une politique étrangère, il faut prendre en compte l'état des répertoires (politiques, économiques, culturels, etc.) à partir desquels l'État étudié et ses interlocuteurs sont susceptibles d'envisager une éventuelle relation ², c'est-à-dire, dans notre cas, l'ensemble des systèmes de références qui, au sein des relations internationales, à un moment donné, accorde un sens à la démarche québécoise, particulièrement en ce qu'elle a de problématique. La question est de savoir dans quelle mesure et comment il est possible pour l'État québécois d'établir et de maintenir avec ses interlocuteurs des rapports qui rencontrent ses objectifs stratégiques. C'est pourquoi les transformations du système politique international qui m'intéressent ici sont justement celles qui affectent l'attitude des interlocuteurs étrangers du gouvernement québécois et en dernière analyse leur disponibilité.

Dans une première partie, au moyen de quelques repères stratégiques, je tente de dégager quelles sont les transformations récentes de l'ordre international qui peuvent affecter les ressources externes sur lesquelles s'est articulée jusqu'à récemment cette politique. Cela est fait à partir, comme l'annonce le titre du chapitre, de quelques considérations sur les grands bouleversements associés au « nouvel ordre mondial », mais aussi par l'analyse de quelques développements significatifs qui ont souvent pris naissance bien avant 1989. Ensuite, dans la seconde partie du chapitre, un examen des changements intervenus dans la politique du gouvernement depuis 1989 permet de voir comment celle-ci s'accommode des changements de structure et de conjoncture de l'ordre international de l'après-guerre froide.

¹ Sur les transferts de sens entre répertoires dans la production du champ politique, voir Jean-François Bayart, « Les jalons d'une méthode », dans Jean-François Bayart, Achille Mbembe, Comi Toulabor, *Le politique par le bas en Afrique noire. Contributions à une problématique de la démocratie*, Paris, Karthala, 1992, 25-106.

² Voir Louis Bélanger, *Relations internationales et paradigmes politiques*, Québec, Centre québécois de relations internationales, coll. Les Cahiers du CQRI, 1992.

Les conditions « externes » de la pratique diplomatique québécoise

Puisqu'il est impossible de passer en revue l'ensemble des interlocuteurs, réels et potentiels, du Québec, je propose ici trois points de repère. Le premier, l'état du Temps mondial, permet de définir la configuration générale de la « structure d'opportunités politiques »¹ que tend à produire le système international. Le deuxième concerne le traitement accordé aux États fédérés par la communauté internationale. Le troisième est l'évolution de l'axe politique franco-africain.

Temps mondial : les après-guerre froide

Depuis des siècles, les relations internationales contribuent à organiser le champ du pensable politiquement en discréditant des modèles politico-idéologiques et en en anoblissant d'autres par le jeu de la compétition élevée au rang de principe organisationnel, de la guerre et de la reconnaissance diplomatique². Elles offrent ou imposent ainsi une grille de lecture de la réalité politique qui, à défaut d'être universelle, a des effets qui le sont presque devenus. D'où la sensibilité des acteurs à toutes nouvelles pratiques politiques faisant leur apparition sur la scène internationale. Dans une situation de relative stabilité du système – hégémonie d'une puissance et d'un modèle politique – de nouveaux « faits » seront assimilés sans inquiétude alors qu'en période d'instabilité ou de tension la méfiance serait plutôt de rigueur. On peut ainsi comprendre pourquoi certaines configurations historiques se sont révélées moins propices que d'autres à la reconnaissance de nouveaux États, comme la fin du XIX^e siècle ou la période de la guerre froide, une fois achevé le processus de décolonisation : deux périodes d'incertitude quant aux équilibres stratégiques et de remise en question du modèle étatique libéral.

Sous ce rapport, les grands bouleversements qui ont vu naître le « nouvel ordre international » n'ont pas tous eu le même effet. Aussi, pour comprendre le résultat de leur sédimentation, convient-il, avec Zaki Laïdi, de parler *des* après-guerre froide plutôt que *de* l'après-guerre froide³. Les deux premiers après-guerre froide ont consacré une vision du monde s'approchant de l'hypothèse de la « fin de l'Histoire »⁴. Les échos de la chute du mur de Berlin, puis ceux de la guerre du Golfe vont en effet rendre pensable la fin de la guerre froide comme l'avènement

¹ Voir Sidney Tarrow, « La mondialisation des conflits : encore un siècle de rébellion ? », *Études internationales* 24, 3 (septembre 1993), 513-531.

² Louis Bélanger, « Les relations internationales dans le temps mondial », *Études internationales* 24, 3 (septembre 1993), 549-570.

³ Zaki Laïdi, « Penser l'après-guerre froide », dans Zaki Laïdi (dir.), *L'ordre mondial relâché. Sens et puissance après la guerre froide*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1993, 9.

⁴ Francis Fukuyama, « La fin de l'Histoire ? », *Commentaire* 47 (automne 1989), 457-469.

d'un ordre mondial raisonnable et maîtrisable, l'Occident ayant vu s'effondrer successivement l'URSS comme alternative idéologique au libéralisme et comme alternative stratégique du leadership américain¹. On annonce le triomphe d'un certain libéralisme et d'un nouveau droit international, à l'intérieur desquels la voie est libre pour toute initiative politique novatrice. Le troisième bouleversement allait mettre fin à pareille euphorie. Le putsch de Moscou ouvre une troisième guerre froide, avec son effet quasi immédiat sur l'implosion de l'URSS dont les ondes de choc ne semblent pas avoir de limites ni intérieures (multiplication des mouvements autonomistes) ni extérieures (Tchécoslovaquie, Yougoslavie...).

L'attitude des Européens et des Américains face aux demandes initiales de reconnaissance des Républiques baltes, dont ils n'avaient pourtant jamais reconnu l'annexion, puis de la Slovénie et de la Croatie témoigne de leur conviction à l'époque qu'une certaine rationalité économique et que le poids d'une nouvelle logique libérale seraient assez forts pour maintenir en vie, à peu de choses près, la vieille carte politique. On n'imaginait pas le système actuel complexifié, ne serait-ce que par l'augmentation du nombre des acteurs étatiques et dont la logique centrifuge semble se diffuser jusqu'au cœur de l'Europe de l'Ouest : notamment en Italie (ligues lombardes) et en Belgique.

En fait, si les forces allant dans le sens de la fragmentation n'ont pas attendu la fin de la guerre froide pour se déchaîner, elles apparaissent soudainement constitutives d'un des deux axes principaux, avec la mondialisation, qui structurent le système international de cette fin de siècle. Tout ceci comporte d'immenses conséquences pour le Québec ou pour la lecture que feront les interlocuteurs étrangers du cas québécois. D'abord, bien entendu, l'existence d'une politique extérieure québécoise s'ouvre soudainement sur une pluralité de nouveaux « encodages » locaux. En Russie, notamment, les associations régionales (Entente sibérienne, Grand Oural, Extrême-Orient), organisées par des députés résolus à arracher de Moscou de nouvelles prérogatives, mettent au rang de leurs revendications la capacité de mener des relations extérieures directes². Mais peut-être plus fondamentalement, c'est la désagrégation d'une certaine structure cognitive présente au sein du fonctionnement des relations internationales et qui pouvait « sécuriser » un comportement atypique comme celui du Québec qui soulève le plus grand défi. On peut en effet supposer que la perception du cas québécois se faisait selon un triple registre dont chacun des termes était en quelque sorte corrélé avec les autres. Ainsi le Québec appartient-il aux démocraties libérales, à l'économie capitaliste, à l'Alliance atlantique. Voilà qui sécurisait en offrant un code de lecture du cas québécois ou, plus justement, en faisant du Québec un cas, à la limite une exception, dans un champ d'analyse défini.

¹ Zaki Laïdi, « Penser l'après-guerre froide », *op. cit.*, 9-11.

² Jean Radvanyi, « Dans une Russie affaiblie, la tentation régionaliste », *Le Monde diplomatique* (mai 1993), 22.

Or, d'une part, la fin de la guerre froide a fait sauter une bonne partie des portes d'étanchéité de ces registres : chacun se réclamant de la « démocratie de marché »¹. La remise en question des bornes idéologiques de la guerre froide a indéniablement eu raison des frontières de sens que l'on avait imposées au nom d'un « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » qui, détourné de son sens original, affirmait l'incommensurabilité des codes de références politiques d'une « culture » à une autre. Le passage du respect des « trajectoires nationales » à « l'État universel », du « culturalisme » au « devoir d'ingérence », implique un renversement épistémique déjà inscrit dans le programme des sciences humaines comme dans le discours onusien.

Ensuite, la corrélation entre le stratégique, l'idéologique et l'économique ne tient plus. En d'autres mots, ces sphères ne correspondent plus les unes aux autres et se situer dans un clivage n'est pas une garantie de comportement sur un autre. Cela est particulièrement vrai du « découpage » entre l'économique et le politique. Il est de plus en plus difficile de faire valoir son attitude en tant qu'acteur économique comme une garantie quant à son comportement politique. Bref, il est de plus en plus hasardeux de distinguer les situations politiques à partir de clivages d'un autre ordre : la situation est trop complexe, les significations trop imprévisibles pour prendre le risque de faire des cas à partir de ces clivages. On n'hésite pas à faire de celui du Québec, de toute façon, un spécimen de résurgence du nationalisme post-guerre froide².

Aussi, tous les distinguos pourront toujours être précisés, si les Serbes de Bosnie se servent du Québec comme exemple pour réclamer leur « État dans l'État », voilà qui ouvre l'expérience politique québécoise sur un registre politique particulièrement sensible du nouvel ordre mondial dont une des caractéristiques fondamentales est peut-être justement cette nouvelle fluidité des énoncés politiques, libérés des codes qui fixaient leur signification à des espaces bien circonscrits. Une telle situation n'est pas sans rappeler les bouleversements du début du siècle, provoqués par la victoire du Japon constitutionnalisé sur la Russie tsariste, qui a fait éclater les clivages selon lesquels le monde se trouvait jusqu'alors cloisonné en espaces politiques présumés incompatibles entre eux : l'Europe constitutionnelle et libérale, sa frange périphérique absolutiste et le monde non blanc³.

¹ Zaki Laïdi, « Sens et puissance dans le système international », *op. cit.*, 13-44.

² Voir, par exemple, John Lewis Gaddis, « Toward the Post-Cold War World », *Foreign Affairs* 70, 2 (printemps 1991), 106 ; Robert Cullen, « The Costs of Vagueness », *Foreign Affairs* 71, 5 (hiver 1992-1993), 79-88.

³ Voir Eric J. Hobsbawm, *L'ère des empires (1875-1914)*, Paris, Fayard, 1989, 385.

Les États fédérés dans le système international

Lorsqu'au début des années 1960 le Québec pose les jalons de son action internationale, la communauté des États est relativement ouverte à une certaine prise en considération du fait fédéral dans son fonctionnement. Ne vient-on pas d'examiner le plus sérieusement du monde, à Vienne, la possibilité de faire une place aux États fédérés dans la Convention sur le droit des traités ? Le projet n'a pas été ratifié, soit, mais il est évident que, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les grandes organisations internationales comme l'Organisation internationale du travail sont prêtes à trouver les accommodements nécessaires afin de faciliter la mise en application des grandes conventions ¹. Même si la réticence des pays étrangers à entrer en relation avec les États membres d'une fédération a toujours donné le ton à la recherche de telles solutions.

Afin de saisir le degré d'ouverture de la communauté internationale aux États fédérés comme le Québec, le meilleur indicateur demeure sans doute l'examen des clauses fédérales que l'on trouve dans les traités multilatéraux. Or, il s'avère que si, pour les raisons mentionnées à l'instant, de telles clauses visaient, dans les années 1950 et 1960, à dispenser de certaines obligations des États fédéraux pour lesquels l'exécution des mesures envisagées relève des États fédérés, il semble bien que la tendance évolue aujourd'hui dans le sens contraire. D'abord, dans les Pactes et Conventions relatifs aux droits de la personne, ouverts pour signature et ratification en 1966, la clause fédérale devient carrément une obligation de se comporter en État unitaire. Étant donné l'importance de ces traités, le Canada ne peut d'ailleurs se permettre de retenir sa signature, ce qu'il a fait à maintes reprises dans le passé lorsqu'il estimait ne pas pouvoir s'engager pour des motifs de division interne des compétences, au risque d'être considéré inapte à agir en citoyen de la Communauté des Nations.

Une autre évolution importante et significative peut être retracée dans le traitement accordé aux États fédérés au sein de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Depuis la signature du Tokyo Round, en 1979, l'article XXIV : 12 spécifie que : « Chaque partie contractante prendra toutes mesures raisonnables en son pouvoir pour que, sur son territoire, les gouvernements ou administrations régionaux ou locaux observent les dispositions du présent Accord » ². Différentes décisions et interprétations de cet article tendent à démontrer que la dispense d'obligation accordée aux États fédéraux ne s'appliquerait que dans les cas où une autorité locale ou régionale échappe

¹ Ivan Bernier, *International Legal Aspects of Federalism*, Londres, Longmann, 1973, 175-176.

² Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, *Instruments de base et documents divers*, vol. IV : texte de l'Accord général, Genève, mars 1969, 46.

totale à l'autorité centrale en vertu de sa constitution et que, pour le reste, il doit se comporter comme un État unitaire ¹.

Au cours des négociations de l'Uruguay Round, d'ailleurs, on s'est efforcé de contraindre encore un peu plus les États à régime fédéral à se comporter comme tel. Dans une des dernières versions de l'Accord sur les subventions il est précisé que : « Une subvention dont peuvent bénéficier toutes les entreprises situées à l'intérieur d'une région géographique déterminée sera spécifique quelle que soit la nature de l'autorité qui l'accorde ². » La spécificité étant ici une condition de prohibition, l'article en question aurait eu comme effet que toutes les subventions accordées dans les limites d'une subdivision territoriale, les provinces par exemple, auraient ouvert la porte à des sanctions de la part des partenaires commerciaux.

Cette version n'a pas été retenue lors de la dernière étape des négociations. Mais les parties ont tout de même signé un mémorandum sur l'interprétation de l'article XXIV allant dans le sens d'une plus grande intolérance à l'égard du phénomène fédéral. Le mémorandum stipule que : « Chaque membre est pleinement responsable au titre du GATT de 1994 de l'observation de toutes les dispositions du GATT de 1994 et prendra toutes mesures raisonnables en son pouvoir pour que, sur son territoire, les administrations ou gouvernements régionaux ou locaux observent lesdites dispositions ³. » Plus loin, on indique clairement qu'une incapacité de faire observer les dispositions sera considérée comme un manquement aux obligations de l'État qui pourra être l'objet de mesures compensatoires ⁴. L'État fédéral doit obtenir les mêmes résultats qu'un État unitaire ou bien payer le prix de sa différence.

Bien entendu, ces dispositions visent essentiellement le rôle des États fédérés dans la mise en œuvre des traités et ne préjugent pas nécessairement du sort réservé à d'autres formes de comportement international de ces derniers. Il me semble cependant que l'évolution du droit des traités démontre bien que l'attitude de la communauté internationale est une attitude de plus en plus intolérante à l'égard du phénomène fédéral et qu'elle penche, dans la recherche d'une solution aux problèmes que pose ce phénomène, vers une assimilation des États fédéraux à la pratique des États unitaires. Concrètement, cela veut dire que l'État fédéré est nié comme interlocuteur et tout bonnement acteur dans l'espace international, dans la mesure où l'on n'accepte pas qu'il agisse de manière autonome.

¹ Par exemple, GATT, *United States-Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverage. Report of the Panel*, 7 février 1992 GATT Doc. D523/R, 97, art. 5.79.

² GATT, *Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires*, 20 décembre 1991, (MTN. TNC/W/FA) GATT Doc. I-3, art. 2.2.

³ GATT, *Mémorandum d'accord concernant l'interprétation de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*, (MTN/FA II-A 1A-1 d)) art. 13, 3.

⁴ *Ibid.*, art. 14, 3.

Cette évolution est vérifiable aussi dans la construction de l'espace commercial nord-américain. Non seulement les provinces canadiennes n'ont pas été parties à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE), alors que le gouvernement fédéral s'était d'abord engagé à appliquer une formule de ratification qui les eût impliquées, mais elles se retrouvent dans la situation juridique délicate d'être objets d'un nouveau droit sans en être sujets ¹. La province n'intervient pas, en effet, comme acteur dans la zone de libre-échange ni dans les institutions prévues pour en gérer le fonctionnement ², ni dans le régime de règlement des différends. Si les provinces peuvent comparaître comme parties intéressées devant un groupe spécial binational dans les cas de différends en matière de droits compensateurs et antidumping, c'est en vertu de la législation américaine, l'accord s'en remettant en la matière au droit interne. En revanche, les provinces sont objets du nouveau droit dans la mesure où l'ALE impose une contrainte sur les pouvoirs provinciaux en se superposant au cadre constitutionnel canadien. Ce que confirme la jurisprudence de la Cour suprême du Canada, dont les décisions vont toutes dans le sens d'une consolidation des moyens du Parlement fédéral lui permettant de contraindre les législatures provinciales à mettre en œuvre les termes de l'Accord ³. Ce qui amène Vilaysoun Loungnarath à présager que « l'activité paradiplomatie des provinces dans les relations économiques internationales va se marginaliser dans l'avenir » ⁴.

La France et l'Afrique

Le dernier repère que j'aimerais étudier avant de jeter un regard sur l'évolution récente de la politique internationale du Québec concerne l'axe franco-africain. Il est raisonnable de penser que le Québec a trouvé les ressources extérieures fondamentales qui lui ont permis d'institutionnaliser une pratique internationale dans le cadre bien particulier d'une redéfinition de la politique extérieure française au milieu des années 1960 ⁵. La coopération franco-québécoise fut en effet engagée à la faveur d'un redéploiement stratégique par la France de ses ressources sur la scène internationale. Débarrassée du fardeau colonial mais voyant en même temps menacé son statut de grande puissance, la France cherche alors à faire valoir ses nouveaux atouts d'ancienne métropole sur les plans culturel, économique et, surtout, diplomatique. Or, il semble évident que les conditions ainsi créées,

¹ Vilaysoun Loungnarath, « L'incidence de l'accord du libre-échange Canada-États-Unis sur le développement de la paradiplomatie provinciale », *La revue juridique Thémis* 26, 3 (1992), 322.

² Sauf peut-être en vertu de l'article 905, « qui prévoit explicitement la possibilité de consultations entre les autorités américaines et un organisme provincial lorsque ce dernier adopte des mesures de réglementation de l'énergie jugées discriminatoires ». *Ibid.*, 313.

³ Vilaysoun Loungnarath, « L'incidence de l'accord du libre-échange Canada-États-Unis sur le développement de la paradiplomatie provinciale », *op. cit.*, 318-320.

⁴ *Ibid.*, 322.

⁵ Pour un examen de trente années de relations franco-québécoises, on consultera Louis Bélanger, « La France », dans Louis Balthazar, Louis Bélanger, Gordon Mace, *et al.*, *Trente ans de politique extérieure du Québec 1960-1990*, Québec, CQRI/Septentrion, 1993.

favorables à l'émergence et à la consolidation de la politique extérieure du Québec, sont en voie d'être profondément modifiées.

Un élément fondamental de cette stratégie française des années 1960 fut l'établissement d'une politique de rayonnement culturel dont fut chargé André Malraux¹. Le « Canada français » fut alors intégré à ce « troisième continent » qui, en raison d'affinités historiques et culturelles, était alors reconnu comme allié dans cette stratégie contre un certain « monde anglo-saxon »². Cette rencontre entre les objectifs de la classe politique québécoise au pouvoir au début des années 1960 et cette politique étrangère française comptant la culture au sein de son arsenal constituait une conjoncture unique³, sur laquelle s'est construite d'ailleurs tout l'édifice de la paradiplomatie québécoise, c'est-à-dire sur la Délégation du Québec à Paris et les deux premières ententes de coopération en matière d'éducation et de culture et, ensuite, sur les ressources politiques africaines que, justement, la France était prête à mettre au service de sa nouvelle stratégie.

Il ne fait aucun doute que, nonobstant la question des moyens, cette politique française n'est plus ce qu'elle était. La politique culturelle extérieure de la France demeure importante, mais elle n'est plus au service des mêmes objectifs géographiques et se déploie aujourd'hui prioritairement dans le cadre européen. En ce qui concerne le clientélisme diplomatique pratiqué en Afrique qui a assuré l'ancienne métropole d'appuis indéfectibles au sein des grands forums internationaux, il est mis à mal par les nouveaux standards internationaux, tant économiques que politiques.

Les après-guerre froide ont en effet provoqué ou révélé un chambardement important des conditions d'exercice de toute la politique africaine de la France. Dans un premier temps, le dégel stratégique et idéologique a obligé Paris à redéfinir ses programmes de coopération en tenant compte de la nouvelle exigence démocratique. Lors du Sommet franco-africain de La Baule en juin 1990, le président Mitterrand annonçait officiellement que l'aide serait dorénavant liée à la progression des droits individuels et politiques. Cette nouvelle exigence, conforme à l'esprit du temps, n'allait pas sans mettre en évidence la difficile compatibilité entre l'établissement de relations conformes aux nouveaux standards éthiques internationaux et le maintien d'une zone d'influence traditionnellement gérée sur le

¹ Voir sur cette question : Marc Fumaroli, *L'État culturel. Une religion moderne*, Paris, Éditions de Fallois, 1991 ; Janine Mossuz, *André Malraux et le gaullisme*, Paris, Armand Colin, 1970, 165-208.

² Janine Mossuz, *André Malraux et le gaullisme*, op. cit., 196-198.

³ Sur la rencontre physique et politique d'André Malraux et de Georges-Émile Lapalme et son rôle déterminant dans l'établissement de relations institutionnelles entre le Québec et la France, voir le témoignage de Maurice Riel, dans Jean-François Léonard (dir.), *Georges-Émile Lapalme*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1988, 205-209.

mode clientéliste ¹. La France profite du Sommet francophone de Chaillot en 1991 pour atténuer un peu la portée de sa politique d'« ajustement démocratique », mais le dilemme n'en demeure pas moins présent et les pressions s'accroissent en France pour que l'on sacrifie carrément la politique traditionnelle en faveur d'une nouvelle rationalité économique.

Un second problème rencontré par la France dans sa politique africaine est la résurgence des attaques contre la zone franc de la part des organisations financières internationales et de Washington ². Là encore, on peut voir le signe d'une incompatibilité entre le maintien des structures, économiques cette fois, du pacte post-colonial et les exigences du système international maintenant acquis aux vertus du libéralisme en même temps que libéré des précautions de l'ère de la doctrine Brejnev. De façon immédiate, la France a procédé récemment à une dévaluation du franc CFA afin d'équilibrer les taux de change, en particulier avec les autres pays africains qui ont eux-mêmes dévalué leurs monnaies à partir des « conseils » du FMI. À terme, c'est le maintien de la zone franc elle-même qui est remise en question et, du même coup, le rôle de la France comme pourvoyeur de stabilité monétaire.

Il va de soi que le rôle politique, économique et militaire de la France en Afrique est trop important pour penser qu'il s'évanouira du jour au lendemain. Comme le disait Alain Juppé quelques jours avant sa nomination comme ministre des Affaires étrangères : « Faire le deuil du continent africain équivaldrait à se résigner au statut de puissance moyenne » ³. Il n'en reste pas moins que le mode de la relation change et est appelé à se transformer radicalement, justement si la France tient à ce qu'il survive aux après-guerre froide de l'Afrique. Définitivement, pour les Français, le continent noir ne sera plus jamais « l'Afrique de Papa » ⁴.

La petite histoire de la diplomatie québécoise le montre bien c'est parce qu'il a été greffé sur le plan diplomatique par Paris sur ce tissu bien particulier de liens économiques, militaires et politiques du pacte post-colonial franco-africain, que le Québec a pu acquérir une personnalité internationale à l'extérieur du bilatéralisme franco-québécois. On pense ici évidemment à la participation du Québec aux institutions francophones à titre de gouvernement participant. Or, il semble bien que la France veuille se servir de cette francophonie afin de maintenir un statut

¹ Philippe Leymarie, « Du pacte colonial au choc des ingérences », *Le Monde diplomatique* (mai 1993), 14-15 ; Jean-François Bayart, « Fin de partie au sud du Sahara ? La politique africaine de la France », dans S. Michailof (dir.), *La France et l'Afrique vade-mecum pour un nouveau voyage*, Paris, Karthala, 1993, 112-129.

² Voir Claude Wanthier, « L'Afrique après la guerre froide : l'enjeu diplomatique », *Relations internationales et stratégiques* 8, (hiver 1992), 51-62 et « La politique africaine de la France : 1988-1993 », *Relations internationales et stratégiques* 9 (printemps 1993), 198-205.

³ Philippe Leymarie, « Du pacte social au choc des ingérences », *op. cit.*, 14.

⁴ Jean-François Bayart, « L'Afrique de Papa, ça suffit », *Jeune Afrique* 1684 (15 au 21 avril 1993), 50-55.

politique international contesté en réarticulant sur un nouveau mode ses relations privilégiées avec certaines de ses anciennes colonies. C'est à titre de chef d'une communauté politique des parlants français et non plus simplement de puissance postcoloniale ou même industrielle que la France défendrait à l'avenir, par exemple, son siège permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies. Les sommets des chefs d'États et de Gouvernements des pays ayant en commun l'usage du français ont eu, souvent en marge des délibérations officielles, une teneur fortement politique. Le Canada a contribué largement à ce développement en voulant insuffler à l'organisation une mission de défense et de promotion des droits de la personne. La France a voulu institutionnaliser ce dépassement du mandat original, axé sur la coopération, des institutions francophones en obtenant, lors du Sommet de Chaillot, que soit renforcé leur contrôle politique¹. Elle ne cesse de faire pression depuis pour que prenne vie, sur cette base, la francophonie « projet politique ».

Cette évolution a et aura des conséquences importantes pour le Québec, dont le statut au sein de la francophonie implique une autonomie très limitée lorsqu'il s'agit de débattre des grandes questions internationales. En fait, on se retrouve dans la même situation que lorsque fut étudié, à la fin des années 1970, le projet initial d'un sommet, à la différence qu'aujourd'hui les objectifs stratégiques du Québec ne rencontrent plus ceux de la France². Le gouvernement québécois plaide pour que la francophonie garde le cap sur les enjeux concernant spécifiquement « l'avenir des parlants français » et voudrait qu'elle ne dédouble pas les autres forums où il conviendrait de traiter des « grands enjeux »³. Mais il se pose ainsi dans l'ordre francophone en adversaire stratégique de celle qui fut sa marraine. Situation délicate empirée par le ressentiment apparemment encore vif de la France à l'égard de la coalition canado-québécoise derrière la candidature de Jean-Louis Roy, contre le candidat ayant l'appui de la France, au poste de secrétaire général de l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT). On est en droit de s'interroger sur l'avenir de la stratégie québécoise au sein de la francophonie de même qu'à l'égard de la France. Rappelons qu'au début de 1994 la rencontre *annuelle* des Premiers ministres français et québécois, messieurs Balladur et Johnson, était la première depuis 1989 et que plusieurs visites ministérielles en France, dont celle au cours de laquelle le ministre John Ciaccia devait être reçu par

¹ Par l'entremise d'une Conférence ministérielle et d'un Conseil permanent de la francophonie qui exercent leur autorité sur l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT) qui assume dorénavant le rôle d'opérateur et de secrétariat de la francophonie. Voir Secrétariat de la Conférence, *Actes de la quatrième Conférence des Chefs d'États et de Gouvernements des pays ayant en commun l'usage du français*, Paris, La documentation française, 1992, 282-283.

² Voir Claude Morin, *L'art de l'impossible*, Montréal, Boréal, 1987, 370-375.

³ Gouvernement du Québec, *Le Québec et l'interdépendance : le monde pour horizon. Éléments d'une politique d'affaires internationales*, Québec, Ministère des Affaires internationales, 1991, 178.

le ministre des Affaires étrangères, Alain Juppé, ont été annulées au printemps 1993 en raison de restrictions budgétaires ¹.

L'Afrique elle-même, enfin, a vécu ses après-guerre froide. Ceux porteurs d'espoir, avec les succès des règlements politiques, en Afrique australe et au Sahara occidental et la mise à l'ordre du jour de la démocratisation. Rapidement cependant, probablement parce que l'État africain est né dans la guerre froide, mais aussi, plus précisément, parce que soudainement se sont écroulées les grandes barrières contournant le champ à l'intérieur duquel se pensaient les expériences politiques africaines, les échos à la décomposition politique est-européenne n'ont pas tardé. La nouvelle universalité du sens de l'histoire, « lissant artificiellement la diversité des pratiques et des logiques sociales », comme le résume bien François Constantin fait en sorte que des expériences politiques en Europe centrale et orientale peuvent maintenant servir de modèles de référence pour des sociétés politiques aussi différentes que celles d'Afrique ².

À l'effondrement du dogme politique africain de l'intangibilité des frontières issues de la colonisation correspond la perte de la référence marxiste-léniniste qui, associée au capital symbolique issu des guerres de libération anti-coloniales, contribuait à forger des modes d'énonciation politique qui donnaient sens et légitimité aux États ³. Conséquence, l'évolution politique récente en Éthiopie par exemple, où les forces politiques se réorganisent selon une acceptation nouvelle de « l'autodétermination des nationalismes » ⁴. Il est beaucoup trop tôt pour présager de l'effet de ces renversements sur l'issue finale des questions touareg au Mali et au Niger ou de la Casamance au Sénégal. En revanche, l'époque semble définitivement révolue où la question de la participation d'un État provincial aux institutions de la francophonie, avec ce que cela signifie maintenant en regard de l'expérience politique africaine, pouvait être laissée aux seules préoccupations de l'axe Québec-Ottawa-Paris. Il n'en a d'ailleurs jamais été totalement ainsi. Que l'on se rappelle par exemple la position des gouvernements des fédérations nigériane et camerounaise lors de la conférence de Niamey qui admit le Québec au sein de l'ACCT comme « gouvernement participant » ⁵.

Je tirerai deux hypothèses supplémentaires de ces observations concernant ce troisième paramètre. La première veut que l'univers de références politiques à

¹ Michel Dolbec, « Le chemin de Paris coûte cher. Les visites ministérielles sont suspendues à cause des restrictions budgétaires », *Le Devoir* (29-30 mai 1993), A6.

² François Constantin, « L'Afrique. Ajustement et conditionnalité », dans Zaki Laïdi, « Penser l'après-guerre froide », *op. cit.*, (1993), 263.

³ Voir Zaki Laïdi, *L'URSS vue du Tiers Monde*, *op. cit.*, (1984).

⁴ Roland Marchal, « L'après-Mengistu dans la Corne de l'Afrique : une stabilisation impossible ? », *Relations internationales et stratégiques* 9 (printemps 1993), 55 et suivantes.

⁵ Voir Lyne Sauvageau, *De l'école au marché : les relations du Québec avec l'Afrique (1960-1990)*, Québec, Centre québécois de relations internationales, coll. Les Cahiers du CQRI 12, 1993, 81-84.

l'intérieur duquel le cas du Québec prend son sens en Afrique a été profondément modifié par les après-guerre froide que vit ce continent et que, sans être en mesure de définir de façon précise ce sens, on peut néanmoins affirmer qu'il rencontre des préoccupations beaucoup plus aiguës qu'auparavant. La seconde veut que l'axe politique franco-africain ait subi d'importantes transformations, en particulier depuis le Sommet de La Baule, alors que le gouvernement français s'est montré prêt à sacrifier la relation clientéliste qu'il entretenait avec certains États africains au profit d'une politique d'appui aux transitions démocratiques ; que la stratégie française de redéploiement des ressources de sa politique post-coloniale sur la scène diplomatique, mise dans le passé au service du Québec, sans être totalement remise en question, se trouve sérieusement affectée par les transformations politiques et économiques en cours dans sa zone d'influence en Afrique.

La politique internationale du gouvernement québécois depuis 1989 : les ententes

Dans cette seconde partie de l'analyse, je tenterai d'isoler certaines transformations intervenues dans le cours de la politique gouvernementale en matière de relations internationales depuis 1989 grâce surtout à une analyse du comportement du gouvernement en matière de signature d'ententes pendant les dernières années comparativement à la pratique antécédente.

Aperçu général : des relations internationales aux affaires internationales

L'énoncé de politique internationale rendu public par le gouvernement du Parti québécois en 1985, à la fin de son règne, présente une vision du Québec comme acteur international assez fidèle aux principes fondateurs de la politique extérieure québécoise énoncés au milieu des années 1960. C'est-à-dire que l'on y trouve bien affirmée cette idée que l'objet de cette politique est de donner accès au Québec, en tant que peuple, à la communauté internationale, elle-même considérée comme un concert des peuples. D'abord l'énoncé¹ est présenté comme le résultat d'une volonté collective exprimée, lors du Sommet sur le Québec dans le monde de 1984, par les intervenants de la société civile (p. 1-2). Ce sommet permit « au Gouvernement de prendre le pouls du peuple québécois à propos de l'importance qu'il accorde à la politique internationale » (p. 19). Les « intérêts du peuple exigent qu'il se donne comme objectif d'intervenir sur le plan international » (p. 45). Le gouvernement se présente comme un acteur international en droit : « Acteur de la vie internationale, le Québec veut assumer en interlocuteur digne de confiance son rôle vis-à-vis de la communauté internationale et promouvoir tant les intérêts de

¹ Gouvernement du Québec, *Le Québec dans le monde ou le défi de l'interdépendance. Énoncé de politique de relations internationales*, Québec, Ministère des Relations internationales, 1985. Les références entre parenthèses qui suivent renvoient toutes à ce document.

ses citoyens que ceux de la communauté selon les règles établies » (p. 43). C'est pourquoi il entend participer directement aux négociations internationales comme celles du GATT et aux travaux des organisations internationales dans ses domaines de compétence (p. 75 et 140-145) et établir une représentation permanente à Genève où de nombreuses organisations internationales ont leur siège (p. 169). Défenseur des valeurs du peuple québécois, il entend prendre certaines positions politiques sur l'Afrique du Sud par exemple (p. 179) ou sur les conflits au Moyen-Orient (p. 180).

Dans l'énoncé de 1991¹, la présence internationale du Québec est définie de façon très différente. On passe d'une définition proprement « internationale » de l'activité extérieure du Québec à une autre qui relève beaucoup plus d'un espace « transnational »

On peut dire qu'en évoluant, l'objet des affaires internationales a débordé le champ classique des affaires étrangères, ce qui explique l'apparition sur la scène internationale de nouveaux acteurs publics qui ne sont pas tous des États souverains. C'est ainsi qu'à travers le monde, des provinces et des régions ont été appelées à s'adapter au nouvel environnement mondial, à modifier leurs approches et à accroître leur présence sur la scène internationale. Le rôle de plus en plus grand joué par le Québec – comme par plusieurs provinces canadiennes – sur la scène internationale s'inscrit donc dans une tendance qui s'est accentuée au cours des dernières années (p. 11).

On propose dans l'énoncé la construction d'un nouveau champ d'intervention pour le Québec : les « affaires internationales », « distinguées de la politique étrangère ». Pour l'occasion, cette dernière se trouve confinée à un « cadre formel » où, par le recours au droit, les questions d'équilibre stratégique, de sécurité et de défense sont traitées. Il s'agit d'une véritable distinction pour usage interne dans la mesure où il est extrêmement difficile de se convaincre que les questions d'économie, de santé, d'agriculture, du tourisme, de l'aviation, des transports, de la recherche, de la culture, des télécommunications, etc., seraient « devenues à proprement parler des affaires internationales » en évoluant à l'extérieur du « cadre formel » de la politique étrangère (p. 11). Ce nouvel espace international se définit ensuite en des termes essentiellement économiques (p. 12-14). La logique d'action du gouvernement dans cet espace s'apparente donc à celle « des provinces et des régions » : elle « s'inscrit donc dans une tendance » de mondialisation et d'internationalisation, à laquelle il s'agit de s'adapter plutôt que dans une volonté d'affirmation. Détail intéressant, les mots « peuple » et « peuples » figurent respectivement 19 et 7 fois dans l'énoncé de 1985 mais qu'une et 4 fois dans celui de 1991, qui compte pourtant 60 % plus de mots.

¹ Gouvernement du Québec, *Le Québec et l'interdépendance : le monde pour horizon. Éléments d'une politique d'affaires internationales*, Québec, Ministère des Affaires internationales, 1991. Les références entre parenthèses qui suivent renvoient toutes à ce document.

La pratique québécoise en matière de signature d'ententes

L'analyse de la signature d'ententes permet de suivre de plus près, non seulement la volonté politique du gouvernement en matière de relations internationales, mais encore plus fondamentalement l'évolution de la disponibilité des partenaires. On s'attarde ici surtout aux ententes signées avec des gouvernements étrangers, étant donné que le maintien de rapports avec des autorités politiques étrangères est fondamental pour la survie des principes fondamentaux de la politique extérieure du Québec.

Dans le discours gouvernemental, l'entente est une expression par excellence de la « capacité internationale » de l'État québécois et elle remplit à ce titre un rôle stratégique important dans la légitimation de l'ensemble de l'entreprise bureaucratique et réglementaire de la paradiplomatie québécoise. On trouve sous cette appellation un ensemble de documents ayant fait l'objet d'un échange de signatures entre le Québec et un partenaire étranger : arrangements administratifs, accords de coopération, communiqués conjoints, échanges de lettres. Le sens que prend l'entente dans le répertoire gouvernemental n'est pas nécessairement celui que lui donne l'autre partie et certainement pas celui que lui donne le gouvernement fédéral. Au-delà de la question de la valeur en droit du document, qui joue son rôle dans l'argumentaire gouvernemental québécois (de même que canadien), la question qui se pose est celle du sens que lui donne l'interlocuteur. Là-dessus, deux hypothèses s'imposent en ce qui concerne du moins les ententes signées avec des *gouvernements* étrangers : la première est que l'interlocuteur se prête au jeu parce que le gouvernement fédéral lui donne une couverture évitant d'éventuels dérapages sémantiques. La seconde est que l'interlocuteur est prêt à agir en dépit de la présence d'une certaine ambiguïté sur le sens que peut prendre le geste mais qu'en tout état de cause il n'y voit pas de risque.

Ce qui nous amène à considérer que la gestuelle internationale du gouvernement québécois n'est alors possible que dans la mesure où se trouvent des interlocuteurs pour lesquels l'assimilation d'une ambiguïté sur la pratique internationale de l'État québécois ne provoque pas par rapprochement dans leur propre champ politique des effets de sens indésirables. Ce qui est parfois le cas, comme on s'en rendra compte.

Dans les faits, la pratique québécoise en matière de signature d'ententes est dépendante dans une large mesure de l'action du gouvernement fédéral. Mais cette dépendance est occultée dans l'utilisation que fait le gouvernement québécois de cette manifestation de l'existence internationale de l'État québécois. Il est à ce titre remarquable de constater que le *Recueil des ententes internationales* que publie celui-ci et qui se veut un instrument pratique de recherche ne comporte aucune référence aux textes juridiques canadiens appropriés.

Pour ce qui est des ententes de coopération, l'attitude initiale du gouvernement fédéral fut, comme on le sait, d'« encadrer » l'activité du Québec en s'assurant que la démarche québécoise était « couverte » juridiquement par un traité ou un accord intervenu entre lui et la partie étrangère. Le modèle est ici bien entendu celui des ententes franco-québécoises, pour lesquelles l'assentiment du secrétaire d'État aux affaires extérieures fut demandé et accordé¹. D'après Ottawa, c'est par son intervention que l'entente acquiert une dimension juridique internationale². Pour Québec, il n'en est rien puisque, selon l'interprétation québécoise, la province peut s'engager en tant que sujet de droit international dans les domaines de sa compétence³.

Un certain nombre d'ententes de coopération signées par la suite, moins officielles et moins vastes que celles conclues avec Paris, ne font pas l'objet d'un encadrement aussi lourd. Il s'agit ici d'accords de coopération couvrant des domaines de compétence provinciale. Officiellement, l'intervention fédérale est jugée nécessaire. Le Québec a d'ailleurs lui-même reconnu par le passé que le texte d'une entente devrait être communiqué au gouvernement fédéral avant sa signature afin de recueillir son assentiment⁴. Le ministère des Affaires étrangères (MAE) quant à lui exige que le texte d'une entente lui soit soumis à l'avance pour lui donner son approbation et que le texte final de l'entente soit présenté aux autorités étrangères, « sous le couvert d'une note diplomatique (...) par la mission canadienne sur place »⁵. Dans la pratique cependant, il semble que Québec se contente d'informer Ottawa de ses intentions de signer une entente généralement par téléphone. Il serait exceptionnel que le texte de l'entente soit transmis aux autorités fédérales et qu'il parvienne plutôt directement aux autorités étrangères⁶. Le MAE s'assure toujours cependant de couvrir de telles démarches par une correspondance diplomatique visant soit à avaliser l'initiative prise par le Québec, soit à en diminuer la portée⁷.

¹ La correspondance entre Paul Martin, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, et le chargé d'affaires français en poste à Ottawa est reproduite dans A. E. Gotlieb, « Canadian Practice in International Law During 1965 as Reflected Mainly in Public Correspondance and Statements of the Department of External Affairs », *The Canadian Yearbook of International Law* (1966), 263-264.

² Voir la réponse du secrétaire d'État aux Affaires extérieures à une question posée à la Chambre des communes, reproduite dans *ibid.*, 266-267.

³ Voir Ministère des Affaires intergouvernementales, *Document de travail sur les relations avec l'étranger*, Notes préparées par la délégation du Québec au Comité permanent des fonctionnaires sur la constitution, Québec, 5 février 1969 ; Document numéroté 107.

⁴ *Ibid.*, 23 et 24.

⁵ « Ententes entre les provinces et les instances étrangères », note du conseiller principal pour les relations fédérales-provinciales adressée aux autorités provinciales, le 25 janvier 1989 (CFX-0021) reproduite dans Ministère des Affaires extérieures du Canada, *Les relations fédérales-provinciales : les paramètres d'un cadre de fonctionnement*, (janvier 1989), 17.

⁶ Entrevue avec M. Marcel Cloutier, directeur du Bureau des ententes du ministère des Affaires internationales, 20 novembre 1992.

⁷ André Samson, « La pratique et les revendications québécoises en matière de conclusion d'ententes internationales », Communication présentée devant le 1^{er} congrès de la Société

Dans d'autres cas, principalement ceux impliquant une forme d'entraide judiciaire, le gouvernement fédéral entame et encadre officiellement la démarche devant mener à la signature d'une entente. Ottawa ne possédant pas les instruments juridiques touchant la mise en œuvre des traités dans les domaines de compétence provinciale, c'est au tour du gouvernement provincial cette fois de poursuivre l'initiative fédérale. Le cas le plus explicite d'une telle situation est sans doute celui des ententes en matière de sécurité sociale. Le Québec possédant son propre régime de sécurité sociale, une clause des traités que signe le Canada prévoit, et ce faisant encadre juridiquement, la conclusion d'une entente avec une autorité provinciale. La négociation et la signature par le Québec d'une telle entente, selon un cheminement parallèle à celui poursuivi par le gouvernement fédéral, prolongent l'action du gouvernement canadien mais ne peuvent s'y substituer¹. Même si Québec préfère interpréter de telles clauses provinciales comme un aveu d'impuissance du gouvernement canadien, il n'en demeure pas moins que dans les faits sa marge de manœuvre est ici fort étroite.

La couverture de l'initiative provinciale, assurée par le traité liant le Canada et la partie étrangère, peut, par le libellé employé dans l'article prévoyant l'entente à intervenir avec le Québec, qualifier cette entente d'une manière que le Québec jugera plus tard inacceptable. Il ne donnera alors pas suite à l'initiative canadienne. Ainsi en est-il, par exemple, du projet d'entente de sécurité sociale avec la Belgique qui ne s'est pas concrétisé en raison de l'introduction, par les parties canadienne et belge dans leur traité, d'un alinéa qualifiant d'« engagement d'ordre administratif » l'entente à venir avec le Québec et annexant cette dernière à l'accord Canada-Belgique².

Quoi qu'il en soit de la signification juridique de l'intervention fédérale, elle doit donc être considérée comme déterminante dans le processus qui mène à la

québécoise de droit international, Québec, Université Laval, 17 mai 1984, 10 et 11. Voir aussi Annemarie Jacomy-Millette, « Rapport canadien », *Revue belge de droit international* XVII, 1 (1983), 79.

¹ Le gouvernement québécois convient même explicitement de cette dépendance dans la clause de résiliation de l'entente qu'il a signée avec l'Italie : « ... [l'entente] cessera d'être en vigueur à la date où l'Accord de sécurité sociale [Canada-Italie], signé le 17 novembre 1977, cesserait lui-même d'être en vigueur » Gouvernement du Québec, *Recueil des ententes internationales du Québec* (1984), 67.

² C'est l'opinion de François Crépeau, « Les obligations internationales d'un Québec souverain en matière d'immigration », dans Assemblée nationale du Québec, Commission d'Étude des questions afférentes à l'accession à la souveraineté, *Exposés et études. Volume 1 : Les attributs d'un Québec souverain*, Québec, 1992, 120. L'article 23, paragraphe 2, de l'Accord se lit comme suit : « Toute entente de ce genre [conclue avec une autorité compétente d'une province canadienne] constituera un engagement d'ordre administratif entre les deux Parties et sera annexée au présent Accord. » Ministère des Affaires extérieures du Canada, *Accord entre le Canada et la Belgique en matière de sécurité sociale, recueil des traités*, (1987), n° 6, 23 (2), 31.

signature d'une entente. Même si l'initiative vient du Québec, l'action d'Ottawa est une condition nécessaire dans la mesure où l'on peut difficilement concevoir que la partie étrangère s'engagerait si Ottawa ne lui fournissait pas le cadre juridique ou l'avis favorable pour ce faire sans heurter la pratique diplomatique. Ce veto, Ottawa s'en est d'ailleurs déjà servi ¹.

La capacité du gouvernement québécois de reproduire un espace international d'intervention construit en partie sur une occultation et qui lui permet de se faire valoir comme un acteur international tient à la disponibilité d'interlocuteurs, pour lesquels le sens que prend ce genre d'action dans leur champ politique interne ou externe ne soit pas source de méfiance. Pour des raisons qui tiennent à la fois de sa conception de l'ordre international et de considérations internes, le gouvernement des États-Unis a maintes fois fait valoir qu'il ne considérait pas le gouvernement québécois comme un interlocuteur politique. Il en est de même de la difficulté rencontrée avec la Belgique ou d'autres États fédéraux, pour lesquels l'action du Québec peut être considérée comme un exemple qu'ils ne sont pas prêts à suivre dans la gestion de leur propre diplomatie. Cette situation ne peut qu'être aggravée par les processus de fragmentation politique que vivent certains pays comme la Belgique justement. Il semble par exemple que le Québec ait échoué dans ses tentatives de négocier avec l'Italie, pays qui connaît une importante résurgence des régionalismes, des ententes complémentaires en matière de sécurité sociale, qui auraient modifié la formulation du premier accord, lequel faisait explicitement référence, dans son préambule, à l'Accord signé avec le Canada.

L'évolution de la signature d'ententes

Avec qui, au cours des trente dernières années, le Québec a-t-il signé les quelque 294 ententes qu'il est possible de recenser ? Le partenaire du Québec fut, de 1962 à 1989 ², un État souverain, représenté par son gouvernement ou par un organisme de ce gouvernement, dans 137 cas sur 230 et un État non souverain dans 70 cas. Entre 1990 et 1992 ³, le Québec a signé 64 nouvelles ententes. De ce nombre, 29 l'ont été avec un État souverain, 28 avec un État non souverain, 5 avec une organisation internationale. En gros, ceci représente une baisse significative de la part relative des États souverains dans l'ensemble des partenaires signant des

¹ Voir le cas de la Tunisie exposé dans L. Sauvageau et G. Mace, « Les relations du Québec avec l'Afrique et le Moyen-Orient », dans Louis Balthazar, Louis Bélanger, Gordon Mace, *et al.*, *Trente ans de politique extérieure du Québec 1960-1990*, *op. cit.*, 257.

² Pour cette période, les données utilisées sont celles du Projet d'analyse des relations internationales du Québec du Centre québécois de relations internationales. Voir Louis Bélanger, « Méthodologie : Mesurer la politique extérieure du Québec », dans Louis Balthazar, Louis Bélanger, Gordon Mace, *et al.*, *Trente ans de politique extérieure du Québec 1960-1990*, *op. cit.*, 54-58.

³ Je remercie le Bureau des ententes internationales du MAI d'avoir eu l'amabilité de nous donner accès à leur compilation d'ententes pour les années subséquentes. Ces données sont jugées par le ministère provisoires et révisables.

ententes avec le Québec. On passe en effet d'une proportion de 59,3 % à une autre de 45,3 %. Cette baisse relative se fait au profit des États non souverains dont la part passe de 30,4 % à 43,8 %, donc presque à égalité avec les États souverains.

Jusqu'en 1989 près de la moitié des ententes avec un État souverain sont concentrées dans le domaine de l'éducation et de la science, alors qu'elles ne représentent plus que 10 % de celles signées depuis. Il s'agit surtout d'exemptions réciproques de droits de scolarité, des échanges de lettres peu formels mais dans un domaine où le gouvernement québécois fait preuve d'autonomie et d'initiative. Or, il y a une limite à atteindre quant au nombre de partenaires, surtout africains et latino-américains, susceptibles de s'associer à cette forme peu ambitieuse et très technique de coopération avec le Québec et le plein semble fait, comme le montre la chute du nombre de nouveaux accords de ce type dès la fin des années 1980. Le gouvernement veut maintenant réactiver cet important réservoir de relations d'État à État en proposant à ses partenaires de renouveler leur engagement sous la forme plus classique d'une entente officielle.

GRAPHIQUE 1**Répartition des ententes signées avec un état souverain
selon le principal domaine visé
(1962-1989) (1990-1992)**

Les ententes en matière de sécurité sociale ont pour la plupart été signées après 1984. Considérant qu'il s'agit là d'une forme de relation qui laisse peu de marge de manœuvre au gouvernement québécois par rapport au gouvernement fédéral, surtout si on la compare à celle dont il jouit en matière d'éducation, on remarque que le Québec est dépendant des engagements fédéraux pour une part grandissante de ses relations officielles avec des États souverains.

Par ailleurs, le domaine de la culture et des communications a offert, durant le premier mandat du second gouvernement Bourassa, une occasion de contacts directs aux plus hauts niveaux mais il s'agit d'accords d'une portée assez limitée et, pour certains, intervenus entre responsables d'organismes parapublics. Or, ces ententes représentent 28 % de celles signées avec un État souverain depuis 1989. L'importance des accords de coopération générale, couvrant plusieurs domaines, est attribuable à de nouveaux contacts aux plus hauts niveaux avec les nouveaux régimes issus de la « transition démocratique » en Europe orientale. De même, le

poids qu'a pris la catégorie « autres » signale peut-être l'émergence de nouvelles possibilités de coopération institutionnelle, notamment dans les secteurs de l'environnement, de la santé et des institutions publiques.

Le secteur économique, quant à lui, le deuxième en importance dans l'ensemble des ententes, ne semble pas très propice aux contacts avec des États souverains. Seulement une entente sur cinq classée dans ce secteur d'activité implique un État souverain comme partenaire. Cependant, des 70 ententes signées avec un palier de gouvernement inférieur de 1962 à 1989, près des deux tiers (43) sont concentrées dans le domaine économique, essentiellement des accords en matière de transport routier signés avec les différents États américains. Il s'agit donc du niveau d'interlocuteur privilégié de la coopération économique. La deuxième catégorie d'ententes (10) en importance avec les États non souverains sont les accords de coopération générale pendant cette période. Entre 1989 et 1992, par ailleurs, dix nouveaux États américains ont signé avec le Québec une entente en matière d'immatriculation des véhicules de transport, ce qui devrait compléter le réseau et, du même coup, limiter le nombre d'ententes à venir avec des États américains. Les États mexicains, par ailleurs, ont offert la meilleure occasion de contact avec d'autres États fédérés à l'extérieur des États-Unis, avec 4 accords.

Si l'on se penche ensuite sur la répartition régionale des ententes signées avec des représentants d'États souverains (graphique 2), on constate l'importance que prennent la France et l'Europe, cette dernière surtout après 1989, de même que l'Afrique, l'Amérique latine et les Caraïbes, ceux-là surtout en raison des accords d'exonération des droits de scolarité. Ce qui frappe davantage, c'est la faiblesse de la représentation des États-Unis et, avant 1989, des pays européens autres que la France, pourtant deux cibles privilégiées de la politique extérieure québécoise. D'autant plus que la majorité des ententes signées avec les États-Unis et l'Europe de l'Ouest sont des accords en matière de sécurité sociale. On peut donc dire que le Québec semble posséder une faible marge de manœuvre en ce qui concerne l'établissement de relations officielles quant à l'État central dans ces deux régions.

C'est à l'Europe de l'Est, avec 8 des 13 ententes européennes, que l'on doit l'augmentation relative de l'importance de la région Europe et, en définitive, le relatif maintien de l'activité diplomatique du Québec depuis la fin des années 1980. Changement de priorités ou de possibilités ? Même si, avec la chute du mur de Berlin, l'Europe de l'Est a soudain attiré l'attention du gouvernement, une telle importance ne peut qu'être significative d'une nouvelle disponibilité. Il semble en effet évident qu'avidés de relations avec l'Occident, les nouveaux gouvernements de l'Europe de l'Est ont montré une grande disponibilité à l'égard des représentants du gouvernement du Québec. Il semble cependant qu'après une courte période très

intense de contacts ministériels aux plus hauts niveaux dans cette région les relations avec les nouveaux régimes de l'Est ont perdu de leur force ¹.

GRAPHIQUE 2

Répartition des ententes signées avec un état souverain selon la région (1962-1989) (1990-1992)

Si les États-Unis et l'Europe n'ont pas été jusqu'à récemment des terres fertiles pour l'établissement de contacts officiels quant à l'État central, il s'agit de régions particulièrement riches d'interlocuteurs potentiels pour ce qui est des États non souverains, qu'il s'agisse d'États fédérés, de régions autonomes ou autres formes de division territoriale. En effet, la grande majorité des interlocuteurs du Québec appartenant à cette catégorie viennent de ces régions (États-Unis : 70 ententes ; Europe : 20 ententes sur un total de 98 pour l'ensemble de la période). Il y a évidemment plusieurs liens à faire entre ces deux constatations, qui vont au-delà de la simple disponibilité des interlocuteurs. On peut, par exemple, penser que les États fédéraux ou ceux qui font face chez eux à des tendances autonomistes régionales seront plus méfiants à l'égard de la pratique québécoise en matière de relations extérieures. On notera à titre d'exemple qu'en plus de la Belgique les États fédéraux autrichien et australien, même s'ils avaient signé des accords en matière de sécurité sociale avec le Canada, respectivement en 1987 et 1988,

¹ De septembre 1989 à décembre 1992, on recense pas moins de 13 visites ministérielles en Europe de l'Est. Pour toutes celles pour lesquelles un interlocuteur a été nommé, il s'agissait d'un représentant du gouvernement central. À titre de comparaison, pour toute la période 1960-1989, seulement 14 visites ministérielles ont été recensées pour l'Europe de l'Est. Voir Manon Tessier, « Chronique des relations extérieures du Canada et du Québec », dans *Études internationales*, de XXI, 1 (mars 1990), à XXIV, 1 (mars 1993).

n'avaient toujours pas signé d'ententes parallèles avec le Québec à la fin de 1992, malgré le fait que les clauses provinciales incluses dans ces traités ne présentent pas d'éléments susceptibles d'indisposer le Québec.

La répartition géographique des ententes confirme le retournement de situation entrevu plus tôt. Les deux pôles politiques et stratégiques de la politique québécoise de relations internationales, la France et l'Afrique, ne fournissent que peu de nouvelles possibilités de contacts sur le plan gouvernemental et sont « responsables » de la baisse générale du nombre de nouveaux partenaires institutionnels souverains. Épuisement des possibilités ? Difficultés à reproduire les conditions d'une extension des domaines de coopération ? Quelle que soit la raison, ces deux « pôles de possibilités » semblent s'être effacés.

Les espaces extérieurs du Québec en mutation ?

Les cibles de la politique extérieure du Québec ne sont pas seulement des marchés, des cultures, des sociétés à atteindre ; elles se présentent d'abord sous la forme d'interlocuteurs, politiques ou privés, parmi lesquels le Québec reçoit un accueil favorable, quelles qu'en soient les motivations. Or, comme nous venons de le constater, le type d'interlocuteur avec lequel le gouvernement établit des contacts à l'étranger varie beaucoup selon les régions et les domaines d'activité. Ceci peut être considéré comme la marque de l'intérêt que porte le gouvernement à tel pays ou à tel secteur d'activité. Toutefois, de telles variations signalent aussi des différences importantes quant à la disponibilité de tel ou tel type d'interlocuteurs ou même à la possibilité, pour le gouvernement, de les rencontrer selon les formes d'interventions envisagées. Ce qui ne peut qu'avoir une certaine influence sur l'évolution de la politique internationale du gouvernement.

J'ai présenté ailleurs avec Gordon Mace¹ une synthèse de la politique extérieure depuis le début des années 1960 jusqu'en 1989 permettant de reconnaître deux grands espaces de l'intervention gouvernementale extérieure, assez bien définis en ce qui concerne les interlocuteurs, les domaines d'activité et les espaces géographiques. Le premier, qualifié de *transnational*, est dominé par des objectifs de nature économique et présente comme interlocuteurs privilégiés des intervenants privés et des administrations régionales des États-Unis, d'Europe et d'Asie. Alors que dans le second, qualifié de *d'international*, se trouvent concentrés les domaines reconnus de compétence provinciale, l'éducation surtout, et privilégie comme interlocuteurs les États souverains français, africains et latino-américains. À l'intersection de ces deux plans, on trouve la France, qui offre une coopération où tout l'éventail des domaines de coopération rencontre tous les types d'interlocuteurs, mis à part les pouvoirs régionaux.

¹ Louis Bélanger et Gordon Mace, « Synthèse comparative », dans Louis Balthazar, Louis Bélanger, Gordon Mace, et al., *Trente ans de politique extérieure du Québec 1960-1990*, op. cit., 341.

Jusqu'à la fin des années 1980 et dans un cadre général bien défini dans l'énoncé de politique de 1985, c'est l'espace international qui constitue le fondement de la politique extérieure du gouvernement. Celui-ci se projette comme acteur dans un monde international de nature politique. L'espace transnational pour sa part coexiste avec le premier mais a surtout pour fonction de nourrir le premier sans lui faire perdre sa caractéristique propre.

Plusieurs éléments tendent à démontrer que cette articulation a changé, surtout depuis 1989. L'analyse de l'énoncé de 1991 montre clairement que l'espace extérieur au sein duquel le gouvernement du Québec se projette comme acteur est essentiellement caractérisé par la transnationalité, surtout économique. Quant à l'évolution récente de la pratique québécoise en matière de signature d'ententes, elle révèle que les pôles géographiques et sectoriels traditionnels de l'espace international de la politique gouvernementale perdent de leur importance dans l'ensemble de cette dernière, au profit des pôles de l'espace transnational.

Bien entendu, la réceptivité du Québec à l'étranger varie d'après le contexte politique canadien de même que d'après le sens que le gouvernement québécois lui-même donne à son action internationale, et non selon le seul contexte international. Le retour du Parti québécois au pouvoir à l'automne 1994 et l'effervescence référendaire qui l'a suivi ont sans doute déjà modifié la perception à l'étranger de l'action diplomatique québécoise¹. De retour aux Affaires internationales, Bernard Landry s'est empressé de redonner à cette action une signification plus conforme à la doctrine traditionnelle du gouvernement québécois telle qu'elle a été développée au cours des années 1960 à 1980².

Il est évidemment trop tôt pour dire si ce retour à une approche davantage « politique » et revendicatrice de la diplomatie québécoise aura une incidence sur la disponibilité de ses partenaires. D'autant plus que, dans le contexte préréférendaire, la prudence tout à fait normale des interlocuteurs étrangers nous empêche de percevoir clairement leur réaction.

¹ Voir à ce sujet Gordon Mace, Louis Bélanger et Ivan Bernier, « Canadian Foreign Policy and Quebec », dans Maxwell A. Cameron et Maureen Appel Molot (dir.), *Democracy and Foreign Policy. Canada among Nations 1995*, Ottawa, Carleton University Press, 119-144.

² Bernard Landry, *Les relations internationales du Québec : refléter notre réalité*, discours devant le Conseil des relations internationales de Montréal (CORIM), Montréal, 14 octobre 1994.

Conclusion

Au début de ce chapitre, j'ai défini la politique internationale du gouvernement québécois comme l'institutionnalisation d'un espace extérieur pour l'État. Cet espace doit répondre à l'origine à deux exigences ou à deux principes fondamentaux : celui du prolongement externe des compétences internes et celui de la représentation du peuple québécois dans ce qu'il a de particulier ou « distinct » au sein de la Communauté des Nations. Nous avons ensuite vu que, pour se reproduire, cet espace doit s'alimenter de contacts avec des interlocuteurs pour lesquels, et grâce à l'encadrement fourni dans plusieurs cas par le fédéral, le comportement international du Québec ne rencontre pas, dans leur répertoire politique, une signification négative. Ce fut le cas au cours des années 1960-1989 alors que, par exemple, plusieurs États fédéraux, les États-Unis, mais aussi ceux d'Europe et d'Afrique, tendent à refuser au Québec le statut d'acteur international. Bref, la disponibilité des interlocuteurs étrangers est un enjeu permanent de la politique internationale du Québec.

L'analyse sommaire que j'ai ensuite proposée de l'évolution des conditions favorisant une telle disponibilité au sein du système international actuel m'a amené à penser qu'elles avaient évolué dans un sens défavorable à la politique québécoise : d'abord, la question des minorités devient à la fois plus sensible et les registres à l'intérieur desquels était « contenu » le cas québécois jusqu'à présent semblent ne plus fonctionner comme avant ; ensuite, la gestion du cas fédéral par la communauté internationale tend de plus en plus à assimiler l'État fédéral à un État unitaire au lieu de tenir compte de sa spécificité ; finalement, les ressources politiques dont a bénéficié le Québec au moment de la fondation de sa politique en provenance de l'axe politique franco-africain sont désormais sinon définitivement compromises, du moins en sérieuse mutation.

J'ai ensuite examiné le comportement international du gouvernement depuis 1989 en le comparant à la pratique précédente. Il s'avère que ses interlocuteurs gouvernementaux et, en particulier, les États souverains, se sont faits plus discrets ou ont été moins sollicités depuis cette date et, surtout, que les pôles géographiques qui ont traditionnellement alimenté le Québec en interlocuteurs politiques ont perdu de leur importance dans l'activité internationale du gouvernement. De façon plus importante, on a noté que le dernier énoncé de politique du gouvernement définit l'espace externe de l'État en des termes nouveaux, plus économiques que politiques et moins propres à une intervention directe de l'État.

Il serait évidemment hasardeux de conclure à une corrélation directe entre l'évolution des conditions du nouvel ordre mondial, tel qu'il se dessine pour le Québec après 1989, et le changement perceptible dans la politique étrangère du

gouvernement libéral. De retour au pouvoir, le Parti québécois a clairement indiqué sa volonté de revenir à une approche plus politique et revendicatrice en matière de politique internationale. Le nouveau gouvernement croit qu'une telle attitude sera bien accueillie par les gouvernements étrangers, qu'il présume sensibles au besoin de permettre une plus grande affirmation des identités nationales sur la scène internationale dans un contexte de mondialisation¹. Il faudra cependant attendre que soit passée la période référendaire pour que (si le Québec conserve son statut actuel) l'hypothèse que fait le gouvernement péquiste puisse se vérifier. Si, malgré sa volonté d'affirmation, le nouveau gouvernement ne parvient pas à renverser la tendance des dernières années, en revitalisant ses rapports avec ses partenaires politiques traditionnels ou en allant en chercher de nouveaux, il faudra bien admettre que la nouvelle réalité internationale impose à l'État québécois une contraction et une transnationalisation (ou dépolitisation) de son espace extérieur.

¹ Bernard Landry, *op. cit.*

PARTIE 1

LE QUÉBEC

ET LE NOUVEL ORDRE MONDIAL

Chapitre 4

Le nationalisme québécois et le choix du libre-échange continental *

• P I E R R E M A R T I N •

[Retour à la table des matières](#)

Le nationalisme mène-t-il nécessairement au protectionnisme ? À une époque où la mondialisation des marchés s'accompagne, à maints endroits, d'un regain des tensions nationalistes, l'attitude des Québécois et de leurs gouvernants face au libre-échange nord-américain apporte un éclairage original sur cette question. Même si le gouvernement du Québec n'a pas participé officiellement à la négociation de l'Accord de libre-échange canado-américain (ALE) ou à celle de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), l'appui du Québec à ces accords a nettement été un élément clé dans la décision canadienne de s'engager dans la voie de l'intégration économique continentale. Mais cet appui québécois au libre-échange peut paraître paradoxal, car il s'est manifesté à un moment où le contexte politique était dominé par le nationalisme.

* Je tiens à remercier André Blais, Stéphane Dion, Alain-G. Gagnon, Yves Martin, Laurence McFalls, Hudson Meadwell et Alain Noël pour leurs commentaires et suggestions. Je remercie également Benoît Leduc et Catherine Rioux, pour leur assistance de recherche, et Ghislaine Machabée, qui a traduit une version préliminaire du texte. Cette recherche a bénéficié de l'appui financier du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et du Fonds FCAR du Québec.

Nous nous proposons de mettre en évidence, dans le présent chapitre, la nature de ce lien entre, d'une part, le regain du nationalisme au Québec depuis la fin des années 1980 et, d'autre part, l'appui accordé au libre-échange par les principaux partis politiques québécois ainsi que par l'opinion publique québécoise. L'analyse nous conduira à une constatation tenant en une formule très simple : le Québec n'a pas tenu le pari du libre-échange *malgré* le nationalisme mais, pour une large part, à cause du nationalisme.

Cette affirmation peut surprendre. Nationalisme et protectionnisme vont généralement de pair dans l'analyse de la dimension politique des relations économiques internationales ¹. Certains observateurs ont d'ailleurs pu craindre que le succès de l'une ou l'autre des revendications des nationalistes québécois – la souveraineté ou une dévolution majeure des pouvoirs aux provinces dans le fédéralisme – ne mette en péril l'ouverture des marchés nord-américains ². Au Québec, cependant, depuis 1987, les partis politiques qui représentent les deux visages du nationalisme québécois, le Parti québécois (PQ) et le Parti libéral du Québec (PLQ), ont tous deux fermement appuyé l'engagement du Canada dans le libre-échange continental.

Un nationalisme libre-échangiste peut sembler paradoxal, mais il peut s'expliquer par la dynamique d'un système de politique partisane dominé par la question du nationalisme. La première partie de ce chapitre passe brièvement en revue le débat qu'a suscité le libre-échange au Québec. La deuxième partie souligne les limites des explications théoriques courantes dans les travaux d'économie politique internationale pour rendre compte de l'appui québécois au libre-échange. La troisième partie aborde l'interaction entre la politique du nationalisme et la politique du libre-échange, au Québec. Pourquoi le nationalisme a-t-il suscité l'appui à la libéralisation des échanges ? Chez les deux partis qui rivalisent pour obtenir le vote des électeurs nationalistes, qu'ils soient partisans de l'indépendance ou d'une plus grande autonomie pour le Québec au sein du Canada, l'appui à l'ALE et à l'ALENA peut être interprété comme une stratégie partisane rationnelle. Le chapitre se termine par une courte réflexion sur la place du Québec dans l'espace nord-américain et sur celle du nationalisme dans l'économie mondiale contemporaine.

¹ Voir, par exemple, Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

² Earl Fry, *Canada's Unity Crisis : Implications for U.S.-Canadian Economic Relations*, New York, Twentieth Century Fund Press, 1992.

Brève revue du débat sur le libre-échange

C'est en 1984, au moment de la diffusion des recommandations de la Commission Macdonald, que le débat politique sur le libre-échange continental s'est réellement amorcé, tant au Québec qu'ailleurs au Canada. Historiquement, les attitudes des régions canadiennes au sujet du libre-échange avec les États-Unis ont longtemps été déterminées par l'héritage de la Politique nationale de 1879, qui favorisait le cœur industriel de l'Ontario aux dépens, notamment, des provinces de l'Ouest. Par conséquent, à la fin des années 1980, après que ces dernières eurent eu à subir la politique nationale de l'énergie du gouvernement de Pierre Elliott Trudeau, leur appui à l'ALE était prévisible.

Le poids du passé ne permet pas d'en venir aux mêmes conclusions au sujet de l'appui du Québec au libre-échange. Les Québécois francophones avaient appuyé le Parti libéral fédéral à l'époque où celui-ci prônait le libre-échange avec les États-Unis, au début du siècle, mais cet appui était motivé par des raisons non économiques. En fait, les préférences économiques des Québécois francophones penchaient plutôt vers le protectionnisme. Lors de l'élection de 1911, que les libéraux de Wilfrid Laurier avaient fait porter sur une entente de réciprocité avec les États-Unis, le Parti libéral avait subi de lourdes pertes au Québec¹. Par la suite, c'est en partie le souci de conserver l'appui des Québécois qui a incité les libéraux à modérer leur ferveur libre-échangiste. Après l'échec électoral de l'idée du libre-échange avec les États-Unis en 1911, cet enjeu n'a plus refait surface au cœur de l'échiquier politique canadien avant les années 1980².

Au cours des années 1970, le contrôle de l'investissement avait été l'enjeu principal des relations économiques continentales. À cet égard, ni les politiques mises de l'avant par le Québec ni l'opinion publique québécoise ne se démarquaient de l'attitude qui prévalait dans les autres provinces³. Entre 1984 et 1987, les libéraux et les péquistes tanguaient autour du libre-échange mais, depuis

¹ Richard Johnston et Michael B. Percy, « Reciprocity, Imperial Sentiment, and Party Politics in the 1911 Election », *Revue canadienne de science politique* 13 (décembre 1980), 711-729.

² Pour une analyse de la place du libre-échange dans la politique électorale canadienne, voir Richard Johnston, André Blais, Henry E. Brady et Jean Crête, « Free Trade in Canadian Elections : Issue Evolution in the Long and Short Run », dans William H. Riker (dir.), *Agenda Formation*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1993, 231-254 ; voir aussi, des mêmes auteurs, *Letting the People Decide : Dynamics of a Canadian Election*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1992, 71-72.

³ Bernard Bonin, « U.S.-Quebec Economic Relations : Some Interactions Between Trade and Investment », dans Alfred O. Hero et Marcel Daneau (dir.), *Problems and Opportunities in U.S.-Quebec Relations*, Boulder, Colo., Westview Press, 1985, 17-38 ; J. Alex Murray et Lawrence LeDuc, « Changing Attitudes Toward Foreign Investment in Canada », dans John Fayerweather (dir.), *Host National Attitudes Toward Multinational Corporations*, New York, Praeger, 1982, 216-235.

le début de 1988, un consensus s'est maintenu sur ce sujet entre les deux partis, au moins en ce qui a trait à leurs caucus parlementaires ¹.

À l'annonce du projet de libre-échange canado-américain, le chef libéral Robert Bourassa a manifesté peu d'enthousiasme, car il craignait l'« assimilation » du Canada par les États-Unis. René Lévesque, au terme de son mandat comme chef du Parti québécois, a prudemment appuyé l'idée du libre-échange avec les États-Unis, et son parti y est demeuré favorable jusqu'aux élections provinciales de décembre 1985 ². L'année suivante, les deux partis ont échangé leur position. Alors que Robert Bourassa, redevenu Premier ministre, se laissait séduire par les espoirs que suscitaient les exportations d'électricité vers les États-Unis, le successeur de Lévesque, Pierre Marc Johnson, critiquait les effets négatifs éventuels du libre-échange sur l'emploi et les programmes sociaux.

En 1987, malgré les réserves émises par certains secteurs de l'industrie, le milieu des affaires québécois donnait son aval au libre-échange, ce qui a renforcé l'appui que les libéraux lui avaient accordé. Mais, chose plus importante encore, en juin de cette même année, l'Accord du lac Meech liait le destin de Robert Bourassa à celui de son homologue fédéral, le conservateur Brian Mulroney. Au sein du Parti québécois, peu de temps après le décès de René Lévesque, en novembre 1987, le leadership de Johnson est contesté et il est forcé de démissionner. L'ancien ministre péquiste des Finances, Jacques Parizeau, le remplace en mars 1988 et ramène sa formation, sans équivoque, dans le camp libre-échangiste.

Lors des élections fédérales de novembre 1988, la question du libre-échange a été soumise aux voix des électeurs canadiens : un vote pour les conservateurs équivalait à un vote pour le libre-échange ; le Parti libéral du Canada et le Nouveau Parti démocratique y étaient fermement opposés. En 1988, les électeurs québécois, traditionnellement fidèles aux libéraux fédéraux, redonnaient en bloc leur appui aux conservateurs. Leur appui majoritaire de 53 % au parti de Brian Mulroney était bien supérieur à la moyenne canadienne de 43 %. Les conservateurs ont enlevé 63 des 75 circonscriptions du Québec et la majorité conservatrice à la Chambre des communes a permis l'adoption de l'ALE ³.

¹ Pour un compte rendu plus complet de l'évolution du débat partisan autour du libre-échange au Québec, voir Pierre Martin, « Free Trade and Party Politics in Quebec », dans Charles F. Doran et Gregory P. Marchildon (dir.), *The NAFTA Puzzle : Political Parties and Trade in North America*, Boulder, Colo., Westview Press, 1994, 143-171.

² Robert Bourassa avait exprimé ses réserves au sujet des conséquences politiques d'une intégration économique continentale lors d'une entrevue accordée au *New York Times*, le 6 décembre 1985. En 1985, le gouvernement péquiste était modérément sympathique à l'idée du libre-échange Canada-États-Unis, adoptant une position de prudence entre les « free-traders » de l'Ouest et les « protectionnistes » de l'Ontario, lors d'une conférence des Premiers ministres provinciaux. Voir le compte rendu de l'épisode par René Lévesque, *Attendez que je me rappelle....* Montréal, Québec/Amérique, 1986, 52-53.

³ Sur l'élection de 1988 et la place qu'y a occupée l'enjeu du libre-échange, voir, notamment Richard Johnston, André Blais, Henry E. Brady et Jean Crête, *Letting the People Decide*, et

Au Québec, en particulier chez les francophones, l'opinion publique a été plus favorable au libre-échange que dans toutes les autres régions du Canada. Les graphiques 1 et 2 montrent que l'opinion québécoise a fluctué autant que dans les autres régions. Par ailleurs, l'appui au libre-échange au Québec s'est maintenu de façon constante à un niveau plus élevé, surtout à partir du début de 1988, alors que les deux partis politiques se ralliaient à cette option¹. L'appui accordé à l'ALENA a également été plus élevé au Québec. Quand les pourparlers trilatéraux se sont amorcés, l'opinion publique québécoise était favorable à l'ALENA dans une proportion de 58 % contre 35 % ; les chiffres correspondants étaient de 46 % et 50 % dans l'ensemble du Canada et de 36 % et 60 % en Ontario². Après la conclusion des négociations trilatérales, plusieurs ministres québécois ont ouvertement appuyé l'ALENA.

GRAPHIQUE 1

Le libre-échange avec les États-Unis serait-il avantageux pour le Canada ? tendances de l'opinion, 1985-1989

Source : *THE GALLUP REPORT* (tous les sondages Gallup disponibles).

« Free Trade in Canadian Elections » ; Graham Fraser, *Playing for Keeps : The Making of the Prime Minister*, 1988, Toronto, McClelland & Stewart, 1989.

¹ Les données des graphiques 1 et 2 sont tirées de plusieurs numéros du *Gallup Report*. Le graphique 1 fait référence à la question suivante : « Croyez-vous qu'il serait plus avantageux, ou moins avantageux, au Canada, si les marchandises américaines pouvaient entrer au pays sans frais de douane et si les marchandises canadiennes pouvaient entrer aux États-Unis de la même façon ? » Pour le graphique 2, la question était : « Êtes-vous pour ou contre l'accord de libre-échange avec les États-Unis ? » ou « Êtes-vous pour ou contre un accord de libre-échange entre le Canada, les États-Unis, et le Mexique ? »

² Éric Beauchesne, « Canadian Opinion Split on Trilateral Free Trade », *The Gazette*, 26 février 1991, D3.

Libellé des questions : « Croyez-vous qu'il serait plus avantageux, ou moins avantageux, au Canada, si les marchandises américaines pouvaient entrer au pays sans frais de douane et si les marchandises canadiennes pouvaient entrer aux États-Unis de la même façon ? »

GRAPHIQUE 2

Tendances de l'opinion au sujet de l'Accord de libre-échange Canado-américain et de l'Accord de libre-échange Nord-américain, 1988-1993

Sources : *THE GALLUP REPORT ET THE GALLOP POLL*

Libellé des questions : « Êtes-vous pour ou contre l'accord proposé de libre-échange avec les États-Unis ? » (octobre 1988, novembre 1988, janvier 1989) ; « Êtes-vous pour ou contre l'accord de libre-échange avec les États-Unis ? » (octobre 1989, mars 1990, décembre 1990, novembre 1991) ; « Êtes-vous pour ou contre l'idée d'un accord de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique ? » (juin 1990) ; « Êtes-vous pour ou contre un accord de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique ? » (Juillet 1992 à décembre 1993).

En somme, le Québec a joué un rôle clé dans le choix canadien en faveur de l'ALE et de l'ALENA. Mais quelle est la part du nationalisme dans cette contribution du Québec à l'appui au libre-échange ? Comment expliquer le phénomène ? Pour répondre à ces interrogations, on peut d'abord se demander s'il est possible d'expliquer l'appui du Québec au libre-échange à l'aide de théories bien établies.

L'économie politique du libre-échange au Québec

Pour expliquer les politiques économiques extérieures, les spécialistes de l'économie politique internationale retiennent trois angles d'analyse : le système international, la société et l'État¹. L'analyse de la politique commerciale du Québec sous ces trois angles ne fournit pas une explication satisfaisante de l'appui accordé par cette province au libre-échange. Cependant, l'analyse attire l'attention sur deux éléments cruciaux : la concurrence entre partis politiques et le nationalisme.

Explications structurelles de l'appui du Québec au libre-échange

Les orientations commerciales que prennent les gouvernements dépendent de la structure du commerce international et de la position qu'ils occupent en son sein. La décision du Canada d'adhérer à l'ALENA après avoir acquiescé au libre-échange avec les États-Unis dépendait, par exemple, de la structure du commerce et de l'investissement. Si le Canada avait été exclu du libre-échange américano-mexicain, il aurait fait face à la plupart des coûts, mais à très peu des bénéfices associés à une entente trilatérale². Quand on examine les sources structurelles de l'appui du Québec au libre-échange, on est frappé par deux phénomènes : le degré d'ouverture de l'économie québécoise et l'importance relative des liens que cette province entretient avec les États-Unis en matière de commerce et d'investissement.

Le Québec dépend étroitement du commerce. En 1990, les exportations de marchandises vers l'extérieur du Canada s'élevaient à 24 milliards de dollars (canadiens), lors que les importations totalisaient 28 milliards. Avec les États-Unis, le bilan était positif, puisque les exportations s'élevaient à 18 milliards de dollars contre 13 milliards pour les importations. Cette année-là, les exportations représentaient 15 % du produit intérieur brut (PIB) de la province, une baisse de 6 % par rapport à 1980. Durant la même période, la part des exportations vers les États-Unis a augmenté de 60 % à 75 %. Au cours des années 1980, les petites et moyennes entreprises ont conquis les marchés d'exportation, mais les exportations du Québec ont continué d'être dominées par quelques grandes entreprises à l'œuvre

¹ Pour une discussion du problème des niveaux d'analyse dans l'analyse de la politique économique extérieure et dans l'étude de l'économie politique internationale, voir G. John Ikenberry, David A. Lake et Michael Mastanduno, « Introduction : Approaches to Explaining American Foreign Economic Policy », *International Organization* 42 (hiver 1988), 1-14.

² Ronald J. Wornacott, « U.S. Hub-and-Spoke Bilaterals and the Multilateral Trading System », *C.D. Howe Institute Commentary*, 23 octobre 1990. Dans la même veine, le ministre des Affaires internationales du Québec, John Ciaccia, déclarait : « Ça n'a pas de sens pour le Canada de ne pas signer l'ALENA. Sinon, ajoute-t-il, c'est *goodbye* les investissements », cité par Michel Venne, « Ciaccia pourfend les opposants à l'ALENA », *Le Devoir*, 16 février 1993, A4.

dans le papier journal, les produits du bois, l'électronique et le matériel de transport et de communication. Par ailleurs, les principales industries vulnérables aux importations étaient le textile, le vêtement et le meuble ¹.

En ce qui concerne son degré de dépendance envers le commerce extérieur, le Québec se compare aux petits pays de l'Europe du Nord, lesquels appuient fermement les institutions commerciales libérales aux niveaux mondial et régional. Vu la position structurelle du Québec, son appui au libre-échange n'est pas tout à fait étonnant. Mais cette position est également celle de la province voisine de l'Ontario, qui est mieux intégrée au cœur industriel de l'Amérique du Nord ² et dont les industries sont, en général, plus aptes à rivaliser avec celles des États-Unis. Si les conditions structurelles sous-tendent l'appui du Québec au libre-échange, ne devrait-on pas s'attendre à la même chose de la part de l'Ontario ? Pourtant, les gouvernements de l'Ontario ainsi que l'opinion publique de cette province sont demeurés opposés à l'ALE et à l'ALENA, malgré l'appui des milieux d'affaires ontariens au libre-échange.

La comparaison des conditions structurelles du Québec et de l'Ontario révèle deux autres caractéristiques surprenantes. En premier lieu, la main-d'œuvre du Québec, comparativement à celle de l'Ontario, est employée dans une plus grande proportion dans les industries protectionnistes telles que le textile, le vêtement et le meuble ³. En second lieu, le chômage tend à alimenter le protectionnisme, et le Québec est, de façon presque chronique, affligé d'un taux de chômage plus élevé que l'Ontario ⁴. Pourtant, l'opinion publique et les gouvernements successifs de l'Ontario se sont opposés au libre-échange, alors que le Québec l'approuvait. En somme, cette comparaison montre que les conditions structurelles n'expliquent pas pourquoi le Québec appuie l'intégration économique continentale.

La tension centrale : divisions de classes et politique commerciale

L'essor commercial tend à redistribuer la richesse entre les secteurs industriels mais aussi entre le capital et le travail. L'ALE et l'ALENA supposent un accroissement de la mobilité internationale du capital en Amérique du Nord, ce qui, au Canada, a polarisé le débat selon des critères de classe. Avec le libre-

¹ Sources des données : Gouvernement du Québec, Ministère des Affaires internationales, *Le Québec et l'interdépendance : le monde pour horizon. Éléments d'une politique d'affaires internationales*, Québec, Éditeur officiel, 1991, 40-51 ; Simon Langlois (dir.), *La société québécoise en tendances, 1960-1990*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1990, 53.

² Paul R. Krugman, *Geography and Trade*, Cambridge, MIT Press, 1991, 71.

³ En 1988, les industries du textile, du vêtement et de la fabrication de meubles totalisaient 115 000 emplois au Québec (3,8 % de l'emploi total) et 94 000 emplois en Ontario (1,9 % de l'emploi total) ; données de Statistique Canada.

⁴ Voir Alain Noël, « Le chômage en héritage », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Montréal, Québec/Amérique, 1994, 407-442.

échange, en effet, le travail se trouve défavorisé, par rapport au capital, à cause de sa relative immobilité.

Au Québec, tout comme dans le reste du Canada, le principal clivage dans le débat sur le libre-échange divisait les syndicats et les organisations patronales. L'opposition au libre-échange a été menée par une coalition comprenant la Fédération des travailleuses et des travailleurs du Québec (FTQ), la Confédération des syndicats nationaux (CSN), la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ) et l'Union des producteurs agricoles (UPA). Dans ce camp, on comptait aussi des environmentalistes, des artistes, des groupes religieux et des groupes féministes.

De l'autre côté, les chefs de file du mouvement libre-échangiste provenaient des associations d'entreprises, regroupées autour de leurs principaux représentants : le Conseil du patronat du Québec (CPQ), la Chambre de commerce du Québec (CCQ) et, après quelque hésitation, l'Association des manufacturiers du Québec. Les dirigeants des plus importantes entreprises gérées par des francophones, celles qu'on a surnommées « Québec Inc. », ont également appuyé cette option. Dans ce débat central, les partisans du libre-échange l'ont emporté sur leurs adversaires, pour trois raisons principales.

Premièrement, partout au Canada, les groupes d'affaires ont été en mesure de mobiliser d'énormes ressources pour aider le gouvernement conservateur à « vendre » l'ALE à la population. Pour réussir à convaincre un électorat sceptique, ils disposaient d'un grand avantage sur leurs adversaires : des gros sous. En 1988, certains groupes ont consacré des millions de dollars à un battage publicitaire sur l'ALE tout en se soustrayant au contrôle des dépenses électorales. La somme approximative de 3,6 millions de dollars que les groupes de pression ont dépensée en faveur du libre-échange a peut-être ainsi contribué à la victoire des conservateurs ¹. Au Québec, les grands patrons n'ont pas fait exception. Deux semaines seulement avant le scrutin fédéral du 21 novembre, des gens d'affaires francophones bien en vue ont effectué une collecte instantanée de 300 000 \$ destinés à une campagne de publicité éclair en faveur de l'ALE ². Face à cette armada lancée par les milieux d'affaires pour défendre le libre-échange, les opposants n'étaient pas sans ressources, comme le démontrent les nombreuses manifestations qu'ils ont organisées à travers le pays. Toutefois, les syndicats québécois n'ont pas réussi à mobiliser l'opinion suffisamment pour vaincre l'option du libre-échange, pas même dans leurs propres rangs, si l'on en croit les sondages ³.

¹ Certaines estimations font grimper le montant consacré à la campagne pour appuyer le libre-échange à plus de 40 millions de dollars ; voir Graham Fraser, *Playing for Keeps*, 325-327.

² Graham Fraser, *Playing for Keeps*, 325-327 ; *La Presse*, 9 novembre 1988, A1.

³ Selon les données recueillies lors du sondage de la « Canadian Election Study » en novembre 1988, l'appartenance à un syndicat n'avait aucun effet mesurable sur l'opinion envers l'ALE. *Canadian Election Study* (banque de données informatisée).

La deuxième raison réside dans le fait que les adversaires du libre-échange ont été affaiblis, au Québec, par l'absence d'un parti politique provincial qui aurait pu servir de courroie de transmission à l'opposition des travailleurs. Ailleurs, au Canada, les groupes d'opposants à l'ALE étaient généralement liés au Nouveau Parti démocratique (NPD), mais ce dernier n'a jamais pu prendre racine au Québec. Au sein des principaux partis provinciaux du Québec, les opposants se sont avérés incapables de placer leurs leaders dans une situation d'opposition comparable à celle des libéraux et des néo-démocrates de l'Ontario.

Le troisième trait marquant du débat sur le libre-échange était le manque de coordination entre les adversaires de cette option au Québec et au Canada anglais. Tout au long de la campagne de 1988, les opposants canadiens-anglais à l'ALE, notamment ceux de l'Ontario, ont tenu un discours fortement teinté de nationalisme, ce qui a pu contribuer à refroidir les échanges avec les chefs syndicaux souverainistes du Québec.

Les revendications sectorielles et la politique du libre-échange

La dimension sectorielle de l'économie politique du commerce a souvent plus d'influence que les distinctions de classe sur les décisions en matière de politique commerciale. Pour chaque secteur industriel, les revendications protectionnistes et leur succès éventuel sont généralement déterminés par la nature et le degré d'intégration de l'industrie dans le commerce et l'investissement internationaux, ainsi que par son aptitude à l'action politique. L'appui du Québec au libre-échange peut-il s'expliquer par une convergence particulière des revendications sectorielles ?

À cause de la présence massive des investissements américains dans l'économie québécoise et parce que la plupart des exportations du Québec sont orientées vers les États-Unis, on pourrait s'attendre à ce que les filiales américaines et les firmes d'exportation québécoises appuient fermement le libre-échange. La grande taille et la forte concentration de ces industries sont également des atouts majeurs pour exercer une influence politique. Les adversaires du libre-échange tels que les industries du textile et du vêtement peuvent utiliser leur main-d'œuvre pour exercer cette influence. Toutefois, les industries vulnérables aux importations préfèrent faire des pressions en vue d'être traitées comme des cas à part au sein d'ententes négociées ou par des mesures protectionnistes, plutôt que de s'opposer aux accords commerciaux dans leur ensemble ¹.

Au Québec, l'industrie a adopté trois types de positions envers le libre-échange. En premier lieu, un nombre restreint d'industries l'ont appuyé avec enthousiasme. La multinationale de l'aluminium Alcan en a été un ardent défenseur (en 1986, elle

¹ Vinod Aggarwal, Robert O. Keohane, et David B. Yoffie, « The Dynamics of Negotiated Protectionism », *American Political Science Review* 81 (juin 1986), 345-366.

exportait 65 % de sa production québécoise vers les États-Unis). Parmi les partisans les plus importants du libre-échange, on comptait également Bombardier (équipement de transport), Domtar (pâtes et papiers), Canam-Manac (produits métalliques), SNC et Lavalin (aujourd'hui fusionnés ; services d'ingénierie) et le Mouvement Desjardins (services financiers). Fait à souligner, ces adeptes du libre-échange ont compté parmi les principaux bénéficiaires des institutions économiques héritées de la Révolution tranquille. Les industries à vocation exportatrice ayant noué des liens solides avec les États-Unis sur le plan de l'investissement se sont montrées favorables à l'ALE, notamment celles du papier journal, de l'électronique, des machines de bureau et du matériel de télécommunication ¹.

En deuxième lieu, une forte opposition au projet de l'ALE provenait surtout des petites industries orientées vers les marchés locaux, ou d'industries canadiennes déjà fortement touchées par la concurrence des importations. Ce secteur était principalement représenté par les fabricants de textiles et d'appareils ménagers ainsi que par les brasseurs, qui craignaient la concurrence des producteurs à grande échelle des États-Unis. L'opposition des industries culturelles était également notoire, et elles ont réussi à obtenir un statut particulier au cours des négociations. De façon générale, rien ne porte à croire que leur action en opposition au libre-échange ait été plus faible au Québec que celle des industries comparables ailleurs au Canada, lesquelles ont, si on en juge par les résultats, mieux été en mesure de mobiliser l'opinion et l'attention des gouvernements et des partis politiques provinciaux à l'encontre de l'ALE.

Le troisième type de réaction prenait la forme d'un appui prudent de la part d'industries qui cherchaient essentiellement à intégrer des compromis aux modalités de l'accord projeté. C'était le cas pour les industries du bois d'œuvre et, à l'étonnement de plusieurs, pour celles du meuble et du vêtement. Ces deux derniers secteurs ont cherché des aménagements spéciaux au sein de l'ALE, dans l'espoir de réorienter leur production vers les produits haut de gamme.

Au début des années 1990, la récession a quelque peu érodé l'appui de l'industrie à l'ALE, mais, en ce qui concerne l'ALÉNA, la plupart des industries québécoises s'attendaient à ce que cette entente n'ait que des effets marginaux et elles y sont demeurées relativement indifférentes. Celles qui appuyaient fermement l'ALE ont continué de plaider en faveur de la libéralisation, bien que plusieurs parmi elles aient craint que l'ALÉNA ne permette au gouvernement américain de renégocier certaines clauses de l'ALE à son avantage. Les industries à forte

¹ Les renseignements au sujet de positions prises par les divers représentants d'industries dans ce paragraphe et dans les paragraphes suivants proviennent des différents mémoires présentés à la Commission de l'Assemblée nationale sur le libre-échange Canada – États-Unis, tenue en septembre 1987.

composante de main-d'œuvre se sont montrées assez réticentes vis-à-vis de l'ALENA (produits de plastique, chaussure, textile, meuble et vêtement) ¹.

Tout compte fait, l'alignement des secteurs industriels québécois face à l'ALE et à l'ALENA a été plutôt sans surprise, s'avérant semblable à l'alignement des secteurs dans les autres provinces. Étant donné la forte présence des filiales de compagnies américaines et des exportateurs parmi les représentants de la très grande entreprise au Québec comme en Ontario, il est peu étonnant de voir que l'appui de ces milieux était relativement uniforme. Du côté des petites et moyennes entreprises (PME), la perception des effets du libre-échange ne donne pas lieu de croire qu'il y ait eu significativement plus d'appui au Québec qu'en Ontario ou dans les autres provinces. En fait, comparativement à la moyenne canadienne, une plus faible proportion de dirigeants de PME québécoises anticipaient que l'ALE, et plus tard l'ALENA, aurait un impact positif sur leur entreprise. Dans une étude menée en 1986 auprès de 42 027 propriétaires de PME, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) notait que 30 % des dirigeants de PME québécoises anticipaient des retombées positives, comparativement à 34 % pour l'ensemble du Canada, 34 % pour l'Ontario, et plus de 40 % en Alberta, en Colombie-Britannique et au Nouveau-Brunswick ². En 1988, la perception d'effets positifs de l'ALE au Québec était un peu plus élevée (37 %), mais se situait encore sous la moyenne canadienne ³. Pour ce qui est de l'ALENA, les perceptions québécoises et ontariennes en décembre 1992 étaient comparables (près de 20 % prédisaient un impact favorable, alors que moins de 15 % prédisaient un impact défavorable) ⁴. Il faut cependant rappeler qu'une proportion appréciable des PME n'anticipaient aucun impact, surtout en ce qui a trait à l'ALENA.

Vulnérabilité culturelle et résistance au libre-échange

Les conséquences potentielles du libre-échange sur la culture constituent une importante source de pressions sociales. Au Canada anglais, le libre-échange avec les États-Unis a été perçu comme une menace à l'identité nationale, mais, chez les Québécois francophones, il est possible que la barrière de la langue et un sens plus

¹ Québec, ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, Direction générale de l'analyse économique, *Impact sur les secteurs manufacturiers relevant de la compétence du ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie d'un accord de libre-échange Canada-États-Unis-Mexique*, Québec, ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, 1990.

² John F. Bulloch, « Déclaration sur le libre-échange présentée par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante au Comité des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de la Chambre des communes », Toronto, FCEI, 3 novembre 1987, 5.

³ Catherine Swift, « Small Business and the Canada-United States Free Trade Agreement », Toronto, FCEI, 1988, 9.

⁴ « Courants incertains : les petites entreprises et l'Accord de libre-échange nord-américain », mémoire présenté au Sous-comité sur le commerce extérieur du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de la Chambre des communes, Ottawa, FCEI, 9 février 1993.

sûr de la différence culturelle aient servi à apprivoiser la crainte de l'assimilation culturelle. Cet argument présente une difficulté sur le plan de l'explication, cependant, car la démonstration de la thèse selon laquelle les Québécois sont plus ou moins anti-américains que les Canadiens anglais n'a jamais été faite.

De plus, les milieux culturels du Québec et du Canada anglais ont manifesté la même opposition à l'ALE. Au Canada anglais, bon nombre d'artistes, d'écrivains et de personnalités du milieu culturel – notamment la romancière Margaret Atwood et l'éditeur Mel Hurtig – ont lutté contre le libre-échange au nom de la survie d'une culture canadienne distincte. Les élites culturelles du Québec ont également perçu le libre-échange comme une menace à la culture québécoise. Dans les deux cas, toutefois, ces élites représentaient surtout les intérêts économiques des industries culturelles, lesquelles ont obtenu protection dans l'ALE. Le Mouvement Québec français ¹ s'est opposé au libre-échange au nom de la sauvegarde du français, mais sa forte représentation syndicale en faisait de toute façon l'ennemi naturel du libre-échange. En somme, la sécurité culturelle relative des Québécois francophones a pu contribuer à renforcer leur appui à l'ALE, mais elle n'en était pas le facteur déterminant.

Les institutions : l'impact durable de la Révolution tranquille

Le phénomène qu'il faut expliquer, quant aux institutions, est la convergence des deux principaux partis provinciaux du Québec concernant l'appui à l'ALE et à l'ALENA. Elle découle en partie des racines communes des deux partis dans la Révolution tranquille ². Les institutions du Québec ont été radicalement transformées au cours de cette décennie et la politique économique prônée par chacun des deux principaux partis a été marquée par les acquis de cette période de réformes.

La Révolution tranquille a redéfini les idées dominantes sur le rôle économique de l'État. Mise en pratique par le Parti libéral du Québec durant les années 1960 et au début de la décennie suivante, la nouvelle idéologie combinait le nationalisme et l'interventionnisme, sans pourtant aller jusqu'au dirigisme. Un consensus a émergé sur le rôle que devaient jouer les entreprises publiques et sur les autres formes d'intervention gouvernementale visant à amener les francophones à prendre les commandes de l'économie québécoise. Grâce à ces politiques, la direction des entreprises privées par les francophones s'est accrue rapidement après 1970.

À ses débuts, le Parti québécois s'était d'abord montré plus distant que le Parti libéral envers l'entreprise privée. Après 1980, cependant, les attitudes des deux partis à l'égard du secteur privé ont eu tendance à converger. Lorsqu'au milieu des

¹ « Le libre-échange : une grave menace », mémoire présenté par le Mouvement Québec français à la Commission parlementaire sur libre-échange canado-américain, septembre 1987.

² Cette analyse emprunte à notre texte « Free Trade and Party Politics in Quebec ».

années 1980, le libre-échange avec les États-Unis a été proposé, les deux partis ont d'abord hésité, puis ils ont ensuite pris carrément position en faveur de l'intégration économique continentale. La tendance à la convergence des programmes économiques des deux partis explique pour une part leur consensus sur la question du libre-échange, mais l'analyse précédente sur les déterminants économiques des positions sur le libre-échange porterait à croire que leur prise de position a des motifs autres qu'économiques. En fait, il y a une certaine dose de nationalisme économique dans le consensus qui existe autour des institutions économiques héritées de la Révolution tranquille.

En somme, l'analyse de l'appui au libre-échange au Québec selon les hypothèses traditionnelles de l'économie politique internationale ne permet pas de dégager une explication satisfaisante de l'appui québécois au libre-échange. La suite de ce chapitre propose une explication de ce phénomène centrée sur la compétition entre les partis et sur le nationalisme.

Le nationalisme et la dynamique politique du libre-échange

À première vue, la notion de « nationalisme libre-échangiste » semble contradictoire. Au Québec, toutefois, les chefs politiques ont justifié leur appui à l'intégration économique continentale en faisant appel à leurs visions respectives du nationalisme. Sur quoi ce lien entre le nationalisme et l'orientation libre-échangiste repose-t-il ?

Pour tenter de répondre aussi adéquatement que possible à cette question, nous formulons ici trois propositions. Premièrement, la politique commerciale est généralement liée à d'autres enjeux politiques centraux. Dans le cas québécois, l'enjeu qui domine le système politique est sans conteste le nationalisme et le débat politique sur le libre-échange ne pouvait donc qu'être lié à la question nationale. Deuxièmement, la nature des revendications nationalistes des deux principaux partis politiques québécois – l'autonomie ou la souveraineté – constitue la différence fondamentale entre eux. Troisièmement, l'appui à des accords de libre-échange est une stratégie rationnelle du point de vue de l'avancement des objectifs nationalistes, tant pour les souverainistes que pour les autonomistes. La dynamique politique du nationalisme peut donc expliquer le consensus bipartisan en faveur du libre-échange au Québec.

Politique commerciale, coalitions partisans et nationalisme

Étant donné la profusion de modèles sur l'économie politique du commerce international, on est souvent tenté d'analyser pour elle-même, comme une réalité *sui generis*, la politique commerciale. Le commerce, toutefois, tient rarement le premier rang parmi les préoccupations du public. Même s'il est indéniable que les décisions en matière de politique commerciale mettent en jeu des intérêts matériels, la plupart du temps elles sont prises en tenant parallèlement compte

d'enjeux plus déterminants du point de vue de la politique partisane. La dynamique de la politique commerciale dépend en fait, dans une large mesure, des coalitions qui se forment autour des principaux enjeux qui font l'objet de la compétition entre les partis.

Aux États-Unis, par exemple, la politique commerciale a souvent été dominée par des questions débordant largement la sphère du commerce. Au XIX^e siècle, le tarif douanier, à cause de ses répercussions régionales, a été l'un des enjeux de la lutte qui opposait le Nord et le Sud. Durant les années 1930, la politique commerciale a contribué, aux yeux des observateurs, à l'élaboration du programme du New Deal et à celle de la politique étrangère. Après la Seconde Guerre mondiale, le multilatéralisme est devenu un pilier de la politique nationale de sécurité. Au Mexique, l'évolution vers l'ALENA ne peut pas être dissociée du processus de libéralisation politique et économique qui est en voie d'ébranler les bases du système politique de ce pays.

Au Canada, la Confédération de 1867 et la Politique nationale de 1879 ont subi l'influence d'industriels qui cherchaient à se protéger des concurrents américains. Historiquement, les libéraux et les conservateurs se sont opposés sur la question du libre-échange. Mais cette opposition a été surtout rhétorique, car les deux « vieux » partis ont eu tendance à adopter des politiques semblables lorsqu'ils occupaient le pouvoir¹. En 1988, le libre-échange était à l'avant-scène de la campagne électorale fédérale, mais au Québec celle-ci était aussi largement dominée par l'Accord du lac Meech – encore non ratifié – qui visait à satisfaire les conditions minimales posées par le gouvernement libéral du Québec pour adhérer à la Loi constitutionnelle de 1982 adoptée malgré l'opposition unanime des deux principales formations politiques à l'Assemblée nationale. Bref, le libre-échange a partagé la vedette, au Québec, avec l'inévitable question centrale de la politique dans cette province : le nationalisme.

Bien qu'on l'ait déclaré mort à plusieurs reprises, le nationalisme a toujours eu tendance à renaître de ses cendres pour revenir au cœur de la politique québécoise². On pourrait soutenir que la situation particulière du Québec en Amérique du Nord fait de presque chaque Québécois francophone – chacun à sa façon et à des degrés divers, bien sûr – un « nationaliste ». Dans un sondage effectué en 1991, seulement 6 % des Québécois francophones déclaraient être plus attachés au Canada qu'au Québec, alors que l'attachement au Québec était plus fort

¹ Au sujet de la ressemblance entre les mesures commerciales adoptées par les deux partis, voir Duncan McDowall, « The Trade Policies of Canada's Grits and Tories, 11840-1988 », dans Charles F. Doran et Gregory P. Marchildon (dir.), *The NAFTA Puzzle : Political Parties and Trade in North America*, Boulder, Colo., Westview Press, 1994, 87-116.

² Sur la tendance du nationalisme québécois à renaître de ses cendres, voir Daniel Latouche, « "Québec, See Under Canada" : Québec Nationalism in the New Global Age », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Québec : State and Society*, Scarborough, Ontario, Nelson Canada, 1993, 2^e édition, 40-63.

dans une proportion de 68 %¹. Ce sentiment est toutefois ambigu, comme le révèle l'appui accordé par le Québec à l'adversaire acharné du nationalisme québécois, Pierre Elliott Trudeau, de 1968 à 1980. Malgré cette ambiguïté, un fait essentiel demeure : aucun parti provincial ne peut espérer remporter une élection au Québec en revendiquant une diminution des pouvoirs attribués au gouvernement québécois.

Deux coalitions nationalistes aux intérêts économiques disparates

Plusieurs politologues ont noté une tendance vers la convergence entre les deux principaux partis politiques du Québec, issus l'un et l'autre des mêmes expériences réformistes des années 1960². À la longue, toutefois, la prédominance de la question nationale a transformé les deux partis en coalitions d'intérêts économiques disparates.

L'objectif principal du Parti québécois est de faire du Québec un pays souverain, alors que celui des libéraux du Québec a été, au moins jusqu'à l'échec du référendum de 1992, d'obtenir plus d'autonomie pour le Québec au sein du Canada. Le Parti québécois se définit comme un parti social-démocrate. Lorsqu'il a pris le pouvoir pour la première fois, en 1976, il s'était gagné l'appui des travailleurs du secteur public, des syndicats et de la gauche. Le gouvernement péquiste a cependant pris des initiatives pragmatiques. En partie parce que son option souverainiste suscitait de l'apprehension dans le milieu des affaires (au Québec et à l'étranger), le Parti québécois a cherché à adopter une attitude conciliante à l'égard de ce milieu. Comme Alain-G. Gagnon et Mary Beth Montcalm l'ont noté, la défaite du référendum de 1980 aurait provoqué un changement d'orientation du Parti québécois, « du nationalisme *politique* vers le nationalisme *économique* : autrement dit, l'impuissance du Parti québécois à réaliser l'indépendance politique a stimulé ses efforts pour réaliser l'indépendance économique »³. Par la suite, la stratégie économique du Parti québécois en a fait, au dire de l'économiste Thomas Courchene, l'un des gouvernements les plus proches de la logique du marché au Canada⁴. Au cours des années 1980, un rapprochement entre les deux partis s'est réalisé autour de politiques publiques orientées vers le marché, bien que se soit maintenu un certain consensus au sujet des institutions économiques héritées de la Révolution tranquille.

¹ Canadian Facts, *CBC/Globe and Mail Public Opinion Poll*, Canadian Facts, Toronto, 4-15 avril 1991 (banque de données informatisée).

² Voir Réjean Landry, « Party Competition in Quebec : Direct Competition or Selective Emphasis ? », dans Hugh G. Thorburn (dir.), *Party Politics in Canada*, 6^e édition, Toronto, Prentice-Hall, 1991, 401-413.

³ Alain-G. Gagnon et Mary Beth Montcalm, *Québec : Au-delà de la révolution tranquille*, Montréal, VLB éditeur, 1992, 98-99 ; voir aussi Thomas J. Courchene, « Market Nationalism », *Policy Options* 7 (octobre 1986), 7-12.

⁴ Thomas J. Courchene, « Market Nationalism », *loc. cit.*, 7.

La baisse post-référendaire de l'appui à la souveraineté avait causé des dissensions profondes au sein du Parti québécois. Ce dernier a perdu les élections de décembre 1985 après que son nouveau chef, Pierre Marc Johnson, eut mis en veilleuse l'option souverainiste. En 1986 et en 1987, les deux partis hésitaient sur le libre-échange. La gauche du Parti québécois s'opposait à cette option en dénonçant les pertes d'emploi anticipées dans les secteurs mous. Mis en cause pour son manque de fermeté à l'égard de la souveraineté, Johnson a dû démissionner en 1987 et céder sa place peu après à Jacques Parizeau. Une fois ce dernier aux commandes, le parti a réaffirmé son option souverainiste et maintenu une position sans équivoque en faveur du libre-échange.

Au sein du Parti québécois et du mouvement souverainiste, le libre-échange a trouvé un auditoire réceptif chez les représentants du monde des affaires et parmi le public souverainiste. Une minorité des grands patrons de l'industrie appuyaient la souveraineté, mais leur nombre s'est accru après le fiasco du lac Meech. Par exemple, le Mouvement Desjardins a pris position en faveur du libre-échange et de la souveraineté. Jean Campeau, ex-président du conseil d'administration de Domtar, est aujourd'hui un défenseur important de la souveraineté et du libre-échange. Après avoir joué un rôle majeur dans l'articulation de l'appui à la souveraineté en tant que coprésident de la Commission Bélanger-Campeau, il a mis sur pied en 1992 une association de dirigeants d'entreprises souverainistes, appartenant pour la plupart à de petites et moyennes entreprises. Le sentiment de frustration envers diverses politiques fédérales a incité de nombreux représentants du milieu des affaires à exprimer leur appui à la souveraineté. S'il n'est pas assuré que cet appui se concrétise lors d'une éventuelle campagne référendaire sur la souveraineté, l'observation démontre au moins que l'aversion du milieu des affaires pour la souveraineté a diminué sensiblement depuis le référendum de 1980.

Bien que le Parti québécois et son option souverainiste aient réussi, depuis 1980, à effectuer une percée dans le milieu des affaires, en particulier dans le contexte du débat sur le libre-échange, l'appui des souverainistes au libre-échange n'est pas unanime. Parmi les militants du Parti québécois, plusieurs sont des sociaux-démocrates et quelques-uns des plus ardents défenseurs de la souveraineté se trouvent parmi les syndicalistes, les producteurs agricoles et les autres adversaires du libre-échange à la gauche du mouvement nationaliste.

Les libéraux du Québec, surtout à cause de leur option fédéraliste, obtiennent, la plupart du temps, l'appui de la communauté des affaires. Ce phénomène se vérifie surtout auprès des dirigeants de quelques-unes des firmes les plus importantes du Québec qui ont mis sur pied, en 1991, le Regroupement Économie et Constitution afin de contenir la vague d'appui à la souveraineté qui balayait alors l'opinion publique dans la foulée des travaux de la Commission sur l'avenir constitutionnel du Québec (Commission Bélanger-Campeau). Les membres de ce groupe fermé étaient également au premier rang des défenseurs du libre-échange.

Parmi eux : les présidents de Bombardier, des Entreprises Bell Canada et de SNC-Lavalin.

Malgré cet appui de l'élite du milieu des affaires, les fédéralistes faisaient face à deux faiblesses majeures, au regard du libre-échange. En premier lieu, le chef du Parti libéral du Québec, Robert Bourassa, devait tenir compte des liens qui unissent sa formation au Parti libéral du Canada. Même si les deux organisations se sont officiellement séparées en 1964, elles continuent de partager une part importante de l'électorat québécois, notamment parmi les anglophones, dont la première allégeance va au parti fédéral, mais aussi chez les électeurs francophones. En deuxième lieu, d'importants liens électoraux existent entre les libéraux et les travailleurs issus de minorités ethniques qui occupent des emplois peu spécialisés dans des industries vulnérables aux importations telles que le textile et le vêtement.

En somme, les deux partis et, par extension, les tenants de la souveraineté et du fédéralisme sont intérieurement divisés sur la question du libre-échange. Des divergences au sein des deux partis, plutôt qu'entre eux, ont été les principales sources de friction dans la politique commerciale du Québec. Les deux partis n'en sont pas moins demeurés fidèles à l'engagement qu'ils avaient pris en 1988 de soutenir l'ALE et ensuite l'ALENA, et ils ont tous deux défendu le libre-échange en faisant appel à leur vision respective du nationalisme.

Compétition entre partis et nationalisme libre-échangiste

Ainsi que nous l'avons évoqué au départ, certains analystes perçoivent l'orientation libre-échangiste des nationalistes québécois comme un paradoxe ¹. Pour expliquer le « nationalisme libre-échangiste », il faut d'abord comprendre les raisons pour lesquelles des individus ou des agents économiques pourraient opter pour la souveraineté ou une autonomie accrue pour le Québec, plutôt que pour le maintien du statu quo. Bien qu'il y ait parmi eux des noyaux de défenseurs des deux positions extrêmes (indépendance ou statu quo), les autonomistes pourraient être tentés de suivre l'une ou l'autre de ces voies. Le choix des nationalistes québécois entre l'autonomie et l'indépendance est influencé par deux facteurs principaux : une dimension affective, principalement liée à un sens de l'identification au Québec ou au Canada ; une dimension rationnelle, principalement liée à une évaluation prospective des coûts économiques de la souveraineté ². Cette dernière dimension peut être influencée par la présence d'institutions capables de réglementer les relations économiques internationales. C'est là le lien entre le nationalisme et l'appui aux accords de libre-échange ³.

¹ François Rocher, « Le Québec en Amérique de Nord : la stratégie continentale », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, Montréal, Québec/Amérique, 1994, 461-484.

² Cette logique est décrite par Hudson Meadwell, « The Politics of Nationalism in Quebec », *World Politics* 45 (janvier 1993), 203-241.

³ À ce sujet, voir Hudson Meadwell et Pierre Martin, « Economic Integration and the Politics of Independence in the Developed West », *Nations and Nationalism*, à paraître.

Parce qu'ils se disputent essentiellement des électeurs dont la préférence fluctue entre l'autonomie et la souveraineté, les deux principaux partis du Québec vont très probablement défendre des politiques publiques capables de promouvoir leurs propres objectifs nationalistes. En bref, l'appui aux accords de libre-échange peut servir à promouvoir soit l'autonomie, soit la souveraineté.

Pourquoi les autonomistes ou les souverainistes appuieraient-ils le libre-échange continental ? Du point de vue historique, le nationalisme canadien-anglais a toujours été associé à la résistance à l'influence puissante de l'intégration économique nord-sud. Il n'est donc pas tout à fait surprenant que le nationalisme québécois se définisse par opposition à cette tendance historique. La logique des autonomistes et des souverainistes est la même sous ce rapport : le libre-échange avec les États-Unis signifie un relâchement, en termes relatifs, des contraintes assorties aux liens économiques avec le reste du Canada.

L'argument autonomiste en faveur du libre-échange

Aux yeux des autonomistes, qui formaient la part de l'électorat la plus activement courtisée par les libéraux sous le leadership de Robert Bourassa, les conséquences de l'intégration sur les débouchés comptent pour beaucoup dans la consolidation de leur position contre les souverainistes et contre les adeptes du fédéralisme centralisé. Le renforcement des institutions économiques du Québec, prôné à la fois par le Parti québécois et par le Parti libéral du Québec, a rendu cette province moins dépendante des liens économiques canadiens. Du point de vue du milieu québécois des affaires mené par des francophones, l'intégration continentale renforcerait l'autonomie des agents économiques centrés sur l'espace québécois.

La politique nationaliste de l'autonomie a eu, de toute évidence, un impact sur l'appui accordé par le Québec à l'ALE, en 1988. Après la défaite référendaire de 1980 et l'exclusion du Québec de la réforme constitutionnelle qui a suivi, le Parti québécois et le Parti libéral du Québec ont donné l'un et l'autre au gouvernement conservateur de Brian Mulroney l'occasion de satisfaire les revendications autonomistes du Québec. Conclu en 1987, l'Accord du lac Meech se trouvait, l'année suivante, au cœur de la campagne électorale fédérale, au Québec. En fait, de l'avis de certains, le ton fortement teinté de « nationalisme canadien-anglais » qu'avait adopté l'opposition au libre-échange, à l'extérieur du Québec, a incité maints Québécois à donner leur chance à Mulroney, à l'Accord du lac Meech et à l'ALE ¹.

Il était difficile, pour les Québécois autonomistes, de se laisser convaincre par les arguments des adversaires du libre-échange, concentrés en Ontario. Lucien

¹ Daniel Latouche, *Le bazar : Des anciens Canadiens aux nouveaux Québécois*, Montréal, Boréal, 1990, 141.

Bouchard, qui était alors ministre conservateur fédéral et partisan de l'autonomie, mais qui a, depuis, quitté les conservateurs pour devenir l'un des chefs de file du mouvement souverainiste, a soutenu, au cours de la campagne électorale de 1988, que « l'opposition au libre-échange était fondamentalement un complot ourdi par l'establishment ontarien pour conserver sa richesse et ses privilèges aux dépens du reste du pays et en particulier du Québec »¹. Cette stratégie consistant à lier la résistance au libre-échange à des griefs historiques contre l'Ontario semblait obtenir l'assentiment des nationalistes francophones du Québec. Pour le nationalisme québécois, par conséquent, l'Accord du lac Meech et le libre-échange étaient un contrat global. La combinaison des deux a donné à Robert Bourassa et à ses supporters du milieu québécois des affaires exactement ce qu'ils désiraient, en tournant « la tête en bas » la formule de souveraineté-association du Parti québécois. Brian Mulroney « n'a jamais établi le lien ouvertement, écrit Graham Fraser, mais, grâce à l'Accord de libre-échange, il accordait au Québec l'idéal de l'indépendance économique et, grâce à l'Accord du lac Meech, il lui offrait l'association politique avec le reste du Canada »².

En somme, les autonomistes peuvent justifier l'appui qu'ils accordent au libre-échange en basant leur stratégie électorale sur l'ambiguïté du nationalisme québécois. Le libre-échange peut apporter au Québec davantage d'autonomie économique, tout en lui conservant la sécurité politique du fédéralisme. Si le Québec peut bénéficier des retombées de l'intégration économique continentale sans courir les risques politiques de la sécession, pourquoi, suivant le raisonnement des libéraux, ferait-on le saut du fédéralisme à la souveraineté ? En fait, comme l'a noté Thomas Courchene, « le Parti libéral du Québec pourrait facilement soutenir qu'un secteur privé florissant dirigé par des Québécois francophones peut être un rempart contre l'indépendance »³. Dans le récent débat constitutionnel, qui s'est déroulé parallèlement aux négociations de l'ALENA, les libéraux ont continué de prétendre que, dans un environnement où le Québec devient de plus en plus autonome sur le plan économique, l'indépendance politique est un concept périmé⁴. Les partisans de la souveraineté, toutefois, voient les choses sous un angle différent.

¹ Les propos de Lucien Bouchard sont rapportés dans Graham Fraser, *Playing for Keeps*, 367-368.

² Graham Fraser, *Playing for Keeps*, 354.

³ Thomas J. Courchene, « Market Nationalism », *loc. cit.*, 11-12.

⁴ Dans un discours controversé, l'ex-ministre libéral et délégué du Québec à New York Reed Scowen déclarait que le libre-échange rendait la recherche de la souveraineté obsolète ; Reed Scowen, « We Are All Americans Now : Free Trade Deal Has Created A Single Market », *The Gazette*, 2 février 1993, B3.

Les accords de libre-échange et les perspectives pour la souveraineté du Québec

En juin 1990, un événement d'une importance majeure a fait pencher la balance en faveur de la souveraineté, au moment où le débat sur l'ALENA s'amorçait : il s'agit de l'échec de l'Accord du lac Meech. Après cet échec, l'appui populaire à la souveraineté a atteint un sommet inégalé, ralliant jusqu'à 65 % de l'opinion publique dans certains sondages ¹. Encore une fois, la question du libre-échange se trouvait au cœur du débat politique sur l'avenir national du Québec.

Dans l'optique des souverainistes, le libre-échange peut éventuellement réduire la dépendance québécoise à l'égard du reste du Canada, minimisant, par conséquent, les risques économiques de la souveraineté. L'argument, toutefois, ne consiste pas à soutenir que des marchés libérés vont fournir un environnement plus sûr aux firmes installées dans un État souverain plus petit. En ce qui concerne ces dernières, le risque inhérent au saut dans la souveraineté n'est pas tant économique que politique. En réalité, dans les petits États, les firmes font face à l'incertitude politique engendrée par les pratiques protectionnistes d'États plus importants, lesquelles ne peuvent être contrées que par l'existence de régimes internationaux institutionnalisés.

Ce que les souverainistes recherchent dans l'ALE et dans l'ALENA, c'est la combinaison de marchés plus ouverts, ce qui favorise l'autonomie économique, et d'institutions internationales plus solides, ce qui, du point de vue d'un État plus petit, réduit les risques inhérents à une stratégie d'ouverture au commerce. Dans le débat qui oppose les autonomistes et les souverainistes, il est donc logique, pour ces derniers, de souligner que, grâce aux accords de libre-échange, il y a moins de raisons de s'inquiéter de la viabilité économique du Québec après la souveraineté.

Puisque les souverainistes mettent l'accent sur le rôle que jouent les institutions internationales dans la facilitation de la transition à l'indépendance, il n'est pas étonnant que l'ALE et l'ALENA soient des points essentiels dans le débat sur la souveraineté. Dans l'étrange dialogue de sourds entre souverainistes et fédéralistes, dans lequel on tente de faire passer les conjectures pour des faits, une question est omniprésente : « Est-ce qu'un Québec indépendant va continuer de faire partie de l'ALE et de l'ALENA ? » Dans ce jeu rhétorique, les fédéralistes élaborent des scénarios plus ou moins apocalyptiques. Les souverainistes, pour leur part, cherchent à donner à la population l'assurance que, le moment venu, tout le monde se montrera raisonnable et que les institutions internationales seront maintenues.

¹ Édouard Cloutier, Jean-H. Guay et Daniel Latouche, *Le virage : l'évolution de l'opinion publique au Québec depuis 1960, ou comment le Québec est devenu souverainiste*, Montréal, Québec/Amérique, 1992.

Entretemps, les Américains restent prudemment dans la coulisse et se refusent à jongler avec des hypothèses.

Les interprétations diffèrent sur la question de savoir si un Québec indépendant pourrait faire partie des traités commerciaux conclus par le Canada ¹. Du point de vue des « nationalistes libre-échangistes », une chose, cependant, est claire : la présence d'institutions internationales crédibles est un avantage marqué, et le fait d'appuyer leur création ne constitue pas un paradoxe.

Conclusion

Ce chapitre a proposé une explication du paradoxe apparent que peut représenter, au Québec, l'appui au libre-échange dans un contexte politique dominé par le nationalisme. D'une part, nous avons vu que les modèles traditionnels de politique commerciale ne réussissent pas à expliquer cet appui de façon adéquate. D'autre part, nous avons soutenu que la poursuite du libre-échange par les nationalistes québécois n'est pas un paradoxe. Deux partis en quête de pouvoir évoluent dans un espace politique où s'affrontent deux visions du nationalisme, et cet appui découle de leurs efforts pour faire triompher leur vision respective.

Au Québec, le libre-échange continental peut servir à rendre l'environnement plus favorable aux objectifs nationalistes des deux partis politiques dominants : autonomie ou souveraineté. Pour chaque parti, quoique pour des raisons différentes, l'adhésion au libre-échange a été une stratégie compatible avec l'objectif électoral de base qui consiste à attirer des appuis pour sa vision du nationalisme québécois. On ne peut donc pas dire que le nationalisme mène forcément au protectionnisme.

L'analyse des débats qui se sont déroulés au Québec sur le libre-échange illustre la façon dont le nationalisme peut, dans le contexte d'une économie qui se mondialise de plus en plus, se manifester par une ouverture aux marchés internationaux plutôt que par l'isolationnisme.

Dans un contexte où des institutions internationales, qu'elles soient multilatérales ou continentales, peuvent réduire l'incertitude politique qui rend les échanges économiques internationaux problématiques du point de vue des nationalistes, il ne faut pas s'étonner de voir des mouvements nationalistes appuyer leur consolidation. C'est le cas, par exemple en Écosse, au Pays de Galles ou en

¹ Pour des points de vue divers au sujet des relations commerciales du Québec après une éventuelle souveraineté, voir John McCallum (dir.), *Broken Links : Trade Relations after a Quebec Secession*, Toronto, C.D. Howe Institute, 1991 ; Québec, Assemblée nationale, *Les implications de la mise en œuvre de la souveraineté : les aspects économiques et les finances publiques* (deuxième partie), volume 4, *Exposés et études*, Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, Québec, Éditeur officiel, 1992.

Catalogne, où des mouvements nationalistes comptent sur le Marché unique et sur les institutions de l'Union européenne pour rassurer leurs partisans potentiels inquiets des conséquences économiques de la souveraineté.

Dans la mesure où des institutions internationales peuvent protéger les petites communautés nationales contre les incertitudes politiques découlant de l'interdépendance économique, le « nationalisme libre-échangiste » représente, en fait, un moyen de réconcilier l'objectif nationaliste visant à prendre – ou à maintenir – le contrôle de son destin collectif avec l'objectif de s'intégrer à des espaces économiques de plus en plus vastes. Ces deux objectifs ne sont pas incompatibles. Avec l'intégration de plus en plus grande de l'économie internationale, tous les pays, grands et petits, devront trouver une façon de les réconcilier.

PARTIE 2

LE QUÉBEC DES RÉGIONS

CHAPITRE 5

L'institutionnalisation des nouvelles dynamiques de concertation locale et régionale au Québec : les acteurs sociaux à la recherche d'une stratégie gagnante *

• BENOÎT LEVESQUE et LUCIE MAGER •

[Retour à la table des matières](#)

La façon dont le développement local et régional s'institutionnalisera au Québec pourrait déterminer l'orientation sociale et politique d'un nouveau contrat social, et, par conséquent, décider de la rentabilité économique et sociale d'un modèle de développement en émergence. Dans le présent chapitre, nous chercherons moins à décrire des expériences concrètes de développement local et régional qu'à réfléchir sur la convergence et la centralité actuelle du territoire local et régional comme lieu d'une nouvelle dynamique entre les acteurs sociaux. Nous proposons une analyse des *processus d'institutionnalisation* susceptibles d'intégrer nationalement les nouvelles dynamiques de concertation locale et régionale. L'analyse permettra de dégager trois stratégies, actuellement en concurrence, qui tentent différemment de dépasser les rigidités et les limites reconnues d'un modèle

* Ce texte reprend et approfondit les grandes lignes d'une première version qui a été publiée sous le titre « Vers un nouveau contrat social ? Éléments de problématique pour l'étude du régional et du local », dans J. L. Klein et C. Gagnon (dir.), *Les partenaires du développement face au défi du local*, Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionale (UQAC), 1992, 19-68.

de développement que de plus en plus d'auteurs qualifient de fordiste ¹ En somme, nous voulons situer l'enjeu du développement local et régional au niveau du montage de la version québécoise du prochain « modèle » de développement qui se profile mondialement et interroger la part de démocratie à venir dans la direction des affaires sociales et économiques au Québec.

Cette réflexion s'inscrit dans une position critique particulière. Il ne s'agit pas de faire l'apologie de la concertation mais de discuter des contours prochains de l'intervention publique dans l'économie. Le danger d'un isolement des demandes sociales face aux « tendances lourdes » du système capitaliste est réel si l'actuelle revalorisation des « mécanismes » du marché se traduit par une gestion étatique essentiellement tournée vers l'extérieur. La restructuration économique ne peut se passer de l'État et le rôle qui lui sera dévolu repose aussi sur les forces sociales éveillées par la crise et sur la recomposition des grands rapports sociaux. Le développement local et régional apparaît comme le terrain d'une recomposition de l'intervention publique dans l'économie et dans le social ; afin de ne pas court-circuiter le continuum entre le local (et le régional) et la souveraineté étatique, il faut penser autrement la dynamique d'institutionnalisation de la démarche locale et régionale.

Dans un premier temps, après avoir passé en revue les divers courants d'interprétation de la revalorisation du local et du régional, nous centrerons l'analyse sur le phénomène de la concertation pour montrer qu'on peut en renouveler la signification à l'aide des notions de contrat social et de compromis institutionnalisé. Dans un deuxième temps, nous montrerons quelle a été la place du régional et du local dans le modèle de développement fordiste : pendant les trois décennies de croissance économique soutenue qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, le développement régional a constitué au Canada l'objet d'un compromis relativement central ; nous verrons comment cela s'est traduit sur le plan de l'intervention dans les régions du Québec et comment, dans ce contexte, les initiatives populaires de développement local ont d'abord surgi en tant qu'alternative. Finalement, en caractérisant à grands traits le modèle de développement en émergence, nous montrerons les trois différents scénarios selon lesquels le développement local et régional pourrait imprimer une nouvelle direction sociale au post-fordisme.

¹ Michel Aglietta, *Régulation et crises du capitalisme. L'expérience des États-Unis*, Paris, Calmann-Lévy, 1976 ; Robert Boyer, *La théorie de la régulation : une analyse critique*, Paris, Algama/La Découverte, 1986 ; Alain Lipietz, *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXI^e siècle*, Paris, La Découverte, 1989.

Diverses interprétations et approches

Le développement local (et dans une moindre mesure le développement régional), parce qu'il ne peut être que cet état de tension permanent entre forces exogènes et forces endogènes ¹, pose la question du lien entre le micro et le macro. S'il est facile de concevoir l'effet structurant des forces économiques et des institutions étatiques sur les configurations locales, l'inverse est plus difficile. C'est pourtant la prétention du développement local et régional que de tailler un espace de planification, d'intervention collective et de contrôle à même la base locale et régionale. Quel est donc l'espace politique du local et du régional ? Quelle influence la concertation locale et régionale a-t-elle sur la structuration socio-économique de son propre territoire mais aussi sur la restructuration de l'ensemble des rapports de l'État à la société civile ? Le mouvement du développement local et régional peut-il avoir quelque influence sur la stratégie macroéconomique et sur l'organisation sociale ? Concernant la signification du nouveau partenariat et de la revalorisation du local et du régional, on peut dégager au moins trois approches.

Selon la première, qui donne *priorité au politique*, le local et le régional occupent en quelque sorte le devant de la scène par une crise de l'État, soit une crise fiscale (qui conduit à un désengagement de l'État du social) et une crise de représentation (une perte de confiance et de légitimité de l'État) ². Dans cette perspective, l'État se réserverait les fonctions de planification et d'orientation mais renverrait celles d'exécution au « *cheap labor* » d'institutions civiles et plus particulièrement au régional et au local ³. Enfin, comme « l'État prend appui sur des structures de participation et de négociation » et fait appel à la concertation et au partenariat pour se désengager, certains auteurs concluent que le développement local et régional constitue une *tromperie politico-idéologique* (une opération démagogique).

Selon la deuxième approche, qui donne *priorité à l'économique*, la revalorisation du local et du régional est le résultat d'une évolution des structures économiques, de la diversification et de l'internationalisation des activités

¹ Hugues Dionne, « Développement autonome du territoire local et planification décentralisée », *Revue canadienne des sciences régionales* 12, 1 (1989), 61-73.

² Pierre Hamel et Lizette Jalbert, *Le pouvoir local dans le contexte du fédéralisme canadien et de la restructuration de l'État*, Montréal, Cahiers du GRETSE, 1991.

³ Juan-Luis Klein, « Autonomie et dépendance des mouvements sociaux dans la régulation postkeynésienne », dans B. Lévesque, A. Joyal et O. Chouinard (dir.), *L'autre économie, une économie alternative*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1989, 309-342 ; Pierre Hamel, *Action collective et démocratie locale. Les mouvements urbains montréalais*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1991, 38 et 150.

économiques¹. D'une part, la localisation des solidarités sociales représenterait une des solutions devant l'incapacité de l'État-nation à réguler une économie de plus en plus internationalisée et soumise aux firmes transnationales². D'autre part, le régional et le local permettraient plus facilement de mobiliser des ressources qui autrement ne le seraient pas³. Dans cette perspective, le local est éminemment *fonctionnel*⁴. Les nouvelles tendances de l'économie (nouvelles technologies, nouvelles stratégies patronales, mondialisation) engendreraient une interdépendance de tous les secteurs de l'économie au sein des micro-territoires, ce qui obligerait à les considérer comme des économies à part entière, avec leurs caractéristiques et leurs capacités propres : « une action trans-sectorielle et intégrée est devenue une nécessité »⁵. Selon cette approche, la mobilisation des acteurs locaux et régionaux serait plus ou moins télécommandée.

Enfin, l'approche des mouvements sociaux met bien en lumière l'élargissement des luttes depuis la sphère de la production jusqu'à celle de la consommation et des modes de vie, luttes portées par de nouveaux acteurs sociaux⁶. Selon cette approche, le développement local représente une forme émancipatrice où l'on trouverait des valeurs d'autonomie, de solidarité, de créativité et de nouveaux rapports à la nature⁷. Si cette approche est plus attentive que les autres à la logique des acteurs et à la signification du projet porté par ces derniers, elle a souvent tendance à définir ces pratiques comme des pratiques autonomes et à ne pas se soucier suffisamment de l'institutionnalisation des projets à travers la définition de nouvelles règles du jeu. Certaines analyses concernant les mouvements sociaux concluent que la concertation conduit nécessairement à la récupération.

¹ Gérald de Bernis, « Réflexions sur la crise contemporaine », dans Gérald de Bernis (dir.), *Théories économiques et fonctionnement de l'économie mondiale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1988, 33-54.

² Juan-Luis Klein, « Autonomie et dépendance des mouvements sociaux dans la régulation postkeynésienne », *op. cit.*

³ Georges Benko et Alain Lipietz (dir.), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, Presses universitaires de France, 1992.

⁴ Philippe Aydalot, « L'aptitude des milieux locaux à promouvoir l'innovation », dans K. Ferderwisch et H. Zoller (dir.), *Technologie nouvelles et ruptures régionales*, Paris, Economica, 1985, 41-58 ; Jean-Louis Laville, « Économie et solidarité. Pour une problématique du changement institutionnel », *Cahiers internationaux de sociologie* 89 (1990), 300.

⁵ OCDE, *Formulation de la politique rurale ; nouvelles tendances*, Paris, OCDE, 1988, 11-45.

⁶ Alain Touraine, *Production de la société*, Paris, Seuil, 1973 ; Alberto Melucci, *Nomads of the Present*, London, Hutchinson Radius, 1989. Un chapitre de ce livre a été traduit et reproduit dans la revue *Nouvelles pratiques sociales* 3, 1 (1990), 31-40. Claus Offe, « New Social Movements : Challenging the Boundaries of Institutional Politics », *Social Research* 52, 4 (1985).

⁷ Christiane Gagnon, Juan-Luis Klein, Marielle Tremblay et Pierre-André Tremblay, *Le local en mouvements*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi – Groupe de recherche et d'intervention régionales (UQACGRIR), 1989 ; Gabriel Gagnon et Marcel Rioux, *À propos d'autogestion et d'émancipation*, Québec, 1988.

Les trois approches reconnues (priorité au politique, priorité à l'économique, priorité aux nouvelles valeurs) contribuent toutes à révéler un aspect ou un autre des dynamiques qui émergent réellement sur le plan local. Mais elles réussissent fort inégalement à faire le lien entre la contrainte externe et les demandes sociales, entre un certain déterminisme et l'autonomie des acteurs, bref entre les niveaux micro et macro de la réalité sociale. Aucune de ces approches ne conçoit que les acteurs, dont les démarches se situent d'abord à un niveau local, aient un pouvoir sur ce qui s'institutionnalise au sommet. Elles souscrivent toutes à une conception dichotomisée entre les espaces et les stratégies des acteurs. Ces derniers sont tantôt perçus comme les « actants structuraux » d'un espace-métaphore servant de support à la structure de l'économie capitaliste ou de cadre administratif aux volontés politiques centralisées. Tantôt encore, les nouveaux acteurs sont condamnés à la marginalité, s'abritant sous une cloche de verre, sans pouvoir agir sur la configuration de l'espace politique et économique dominant.

Il est possible de mieux articuler le rapport entre les stratégies des acteurs et leur milieu de vie en considérant l'espace comme le produit de rapports sociaux qui s'expriment à petite échelle et dans des organisations bien localisées mais qui donnent aussi des réponses particulières aux contraintes plus larges du système économique et de l'administration d'un territoire. Le pouvoir des acteurs n'est certes pas direct, mais médiatisé par l'institutionnalisation dans la sphère étatique. On entrevoit ainsi qu'il est possible de mener des études au niveau micro, au niveau du local et de l'entreprise, pour cerner des problèmes qui se manifestent par la crise de l'État-nation¹. Le local est avant tout le lieu d'une démarche et son institutionnalisation déterminera certainement la portée du modèle de développement à venir.

La crise actuelle, dans toutes ses dimensions, témoigne de la ruine de l'ancien modèle de développement. Face aux « tendances lourdes » de l'économie mondiale, les formes structurelles² (institutions, programmes, conventions collectives, code du travail, normes environnementales, législations, etc.) codifiant les relations socio-économiques entre les acteurs, tout comme le rôle de l'État, se trouvent bouleversées³. La nouvelle donne économique et les limites des politiques sociales et économiques provoquent en quelque sorte un décalage de régulation. La crise de l'État-nation est en fait la crise de la capacité régulatrice de

¹ Paul R. Bélanger et Benoit Lévesque, « Éléments théoriques pour une sociologie de l'entreprise », *Cahiers de recherche sociologique*, 18-19 (1992), 11-23 ; Mark Elam, « Trois interprétations du post-fordisme : la technologie, le marché et les institutions », *Cahiers de recherche sociologique*, 18-19 (1992), 25-54 ; Robert Delorme et Christine André, *L'État et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980*, Paris, Éditions du Seuil, 1983.

² Voir Robert Delorme et Christine André, *ibid.*

³ Voir Dorval Brunelle et Christian Deblock (dir.), *L'Amérique du Nord et l'Europe communautaire : intégration économique et intégration sociale ?*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1994.

l'État central fordiste¹. Ce dernier ne peut plus être au centre de la socio-économie puisque, d'une part, le circuit des échanges économiques correspond de moins en moins au marché intérieur et que, d'autre part, la segmentation, voire le clivage, qui existait entre les sphères marchande et non marchande de l'économie se voit reconduite et qu'il faut recomposer les liens de l'économie au social, du privé au public². Ces limites à la capacité de régulation de l'État fordiste se manifestent localement et régionalement par le démantèlement des rapports sociaux. La recomposition stratégique de cette capacité régulatrice s'opère dans de « nouveaux » espaces politiques et économiques, en des lieux supra-nationaux (CEE, ALÉNA)³ et sub-nationaux, les régions, le territoire local, les entreprises. Il s'opérerait actuellement un rééquilibrage entre le local, le régional, le national et le transnational. Ainsi, « le post-fordisme apporte avec lui une décomposition du mécanisme de régulation nationale et l'émergence de mécanismes plus décentralisés soit au niveau régional, soit au niveau de l'entreprise »⁴.

Dans la perspective d'une mondialisation de l'économie qui échappe en partie à la régulation des États nationaux⁵ et des limites des systèmes centralisés et technocratiques à répondre adéquatement à la diversité des nouvelles demandes sociales, c'est au niveau des entreprises, des organisations publiques, du local et du régional que les rapports sociaux sont mis à l'épreuve et se recomposent. Alors que « progressivement, les relations sociales dans les divers domaines de la vie sont façonnées par des processus globaux »⁶, l'enjeu pour les divers acteurs est de trouver les réponses qui leur conviennent. Il faut curieusement réaffirmer que la crise est aussi économique, c'est-à-dire que « le capital » cherche des voies de sortie de la crise, et que ces voies ne peuvent se tracer sans le concours de l'État ni sans les principaux intéressés pour toute question de développement, soit les travailleurs, les consommateurs, les contribuables, les usagers de services sociaux, pour autant bien sûr qu'ils se manifestent en tant qu'acteurs. Ainsi, la « localisation » du développement renvoie aux nombreuses initiatives qui émergent à ce niveau, à partir de ce qui n'allait plus et des situations vécues par les acteurs, dans l'entreprise, dans la région, dans la municipalité. Engendrées en partie par la nouvelle donne mondiale et colorées par des volontés politiques centralisées, les initiatives locales n'en sont pas moins de nouvelles manières

¹ Juan-Luis Klein, « Autonomie et dépendance des mouvements sociaux dans la régulation postkeynésienne », *op. cit.*

² L'économie non marchande renvoie ici à la sphère publique. Voir Jean-Louis Laville, « Services, emploi et socialisation », dans Bernard Eme et Jean-Louis Laville (dir.), *Cohésion sociale et emploi*, s.l., Éditions Desclée de Brouwer, coll. Sociologie économique, 1994, 115-118.

³ Deblock, Christian et Diane Éthier (dir.), *Mondialisation et régionalisation*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1992.

⁴ Gilles Breton et Jane Jenson, « After Free Trade and Meech Lake. Quoi de neuf ? », *Studies in Political Economy*, 34 (1991), 205.

⁵ Martin Albrow et Elizabeth King, *Globalization, Knowledge and Society*, London, Sage, 1990.

⁶ Gilles Breton et Jane Jenson, « After Free Trade and Meech Lake. Quoi de neuf ? », *op. cit.*, 207.

d'entrer en rapport chez les principaux acteurs sociaux, une nouvelle dynamique de confrontation des forces sociales, une façon nouvelle de mobiliser le social pour l'économie selon les retombées sociales minimalement exigées par les acteurs. Le développement local se dessine en quelque sorte sur le versant restructurant de la crise, comme un ensemble de pratiques, d'initiatives et de tendances qui ont émergé *en deçà* des institutions et des rapports hérités du fordisme, à la faveur des limites sociales et économiques de ce modèle.

La scène locale et régionale apparaît de plus en plus traversée par de nouveaux réseaux de concertation. Des études récentes témoignent de l'existence de nouveaux réseaux de liens commerciaux et extra-commerciaux entre les entreprises : quasi-intégration verticale où la grande entreprise confie certaines tâches de conception à des petites entreprises sous-traitantes ; quasi-intégration horizontale où des petites entreprises d'une même branche trouvent intérêt à s'associer dans des alliances dites stratégiques ¹. À ce réseau économique, s'ajoute un réseau institutionnel « d'appui logistique » à l'entreprise locale comme en témoigne la référence de plus en plus fréquente aux districts industriels ². Une perspective sociologique permet de voir aussi que la conflictualité autour des enjeux du développement local et régional conduit à l'intégration de « nouveaux acteurs » aux institutions présentes sur cette scène, au rythme de l'issue des conflits locaux ³. L'instrumentation locale et régionale du développement se tisserait non seulement à travers une certaine réappropriation des institutions présentes sur les territoires régionaux et locaux, mais aussi à travers l'intégration de revendications obtenant une légitimité qu'elles n'avaient pas auparavant ; ainsi en est-il par exemple pour les enjeux de la qualité de vie et de l'environnement.

Il apparaît de plus en plus clairement que la concertation qui s'implante sur des bases locales, que ce soit par rapport aux entreprises ou aux territoires locaux et régionaux, traduit un déplacement du terrain de la négociation sous le coup de la crise et offre au même moment la possibilité de faire des gains différents de ceux qu'offrait le fordisme. Face aux défis de la compétitivité de leur entreprise, les travailleurs misent désormais sur la réorganisation du travail et la sécurité d'emploi

¹ Paul R. Bélanger et Benoît Lévesque, « Transformations des entreprises : approches théoriques et études de cas », *Cahiers de recherche sociologique*, 18-19 (1992), 25-92.

² Sergio Conti et Paul-André Julien, « Éditorial – Le modèle italien mythe ou réalité », *Revue internationale PME* 2, 2-3 (1989), 129-131 ; Georges Benko (dir.), *La dynamique spatiale de l'économie contemporaine*, La Garenne-Colombes, Éditions de l'Espace Européen, 1990 ; Georges Benko et Alain Lipietz (dir.), *op. cit.*, 1992.

³ Christiane Gagnon, *Dynamique sociospatiale, enjeux territoriaux et redéploiement de l'industrie de l'aluminium au Saguenay-Lac-Saint-Jean à l'aube des années quatre-vingt-dix*, Montréal, Thèse de doctorat, Faculté d'aménagement, Université de Montréal, 1991 ; Lucie Mager, *Les dynamismes socio-politiques endogènes de reconversion économique d'une zone d'industrialisation ancienne*, Montréal, Mémoire de maîtrise, Département de sociologie, Université du Québec à Montréal, 1994.

plutôt que sur la seule progression des salaires et les conditions de travail ¹. Ce virage vers la concertation prend des formes diverses dans l'entreprise (comités paritaires, gestion participative, etc.) et débouche sur un droit de regard et un certain pouvoir des travailleurs sur la gestion de l'organisation du travail et de l'entreprise, gestion jusque-là réservée aux administrateurs. De même, l'offre de services par les groupes communautaires ne résulte pas simplement du désengagement de l'État, mais aussi des revendications d'autonomie des mouvements sociaux ².

À propos des réseaux qui se tissent autour du développement local et régional comme pour la participation (nouvelle dynamique de négociation) des travailleurs dans l'entreprise, on ne peut parler de partenariat que dans un sens large, c'est-à-dire dans le sens de rapports inégaux (asymétriques et hiérarchisés) entre les divers acteurs. La concertation relève moins de la « collaboration de classes » ³ que d'une *coopération conflictuelle* et de la recherche de nouveaux compromis entre acteurs et groupes sociaux qui se différencient aussi bien par leur allégeance idéologique que par leur position dans le système de production. La participation actuelle des syndicats et des groupes populaires au développement économique répond non seulement à des contraintes externes et à l'exigence d'assainissement des finances publiques (au « désengagement de l'État »), mais également à des demandes de démocratisation et de prise en main de la part des mouvements sociaux et des communautés régionales et locales ⁴.

Après l'émergence de la concertation comme façon qualitativement différente de résoudre les conflits, après l'instrumentation locale du développement à travers le réagencement des réseaux de concertation au sein des petits territoires, l'enjeu du développement local et régional se situe maintenant au niveau de *l'institutionnalisation*, dans la reconnaissance nationale du rôle véritable que la concertation régionale et locale sera appelée à jouer en ce qui concerne l'orientation du développement socio-économique du Québec. Le développement économique à même le local et le régional n'a aucun avenir s'il demeure une initiative essentiellement locale et régionale, ou s'il est perçu comme une simple adaptation de ces milieux à la contrainte externe de l'économie internationale ou de la crise fiscale de l'État.

¹ Paul R. Bélanger et Benoît Lévesque, « Transformations des entreprises : approches théoriques et études de cas », *op. cit.*

² Louis Maheu, « Les mouvements de base et la lutte contre l'appropriation étatique du tissu social », *Sociologie et sociétés* 15, 1 (1983), 77-92 ; Claus Offe, « New Social Movements : Challenging the Boundaries of Institutional Politics », *op. cit.*

³ Louis Gill, *Les limites du partenariat. Les expériences social-démocrates de gestion économique en Suède, en Allemagne, en Autriche et en Norvège*, Montréal, Boréal, 1989.

⁴ Louis Favreau, *Mouvement populaire et intervention communautaire de 1960 à nos jours*, Montréal, Les éditions du Fleuve, 1989 ; Hugues Dionne, *Aménagement intégré des ressources et luttes en milieu rural*, Rimouski, GRIDEQ-UQAR, 1983.

L'institutionnalisation de la concertation renvoie moins à la coordination des activités économiques et sociales (la dimension organisationnelle de la société) qu'au système politique comme tel, soit la répartition du pouvoir des divers acteurs et la définition des règles du jeu (la dimension institutionnelle). À ce dernier niveau d'action, la bonne foi et la confiance ne suffisent pas. En effet, l'institutionnalisation ne peut progresser sans l'établissement de compromis entre les acteurs et, par conséquent, sans négociation sur des questions comme la décentralisation des pouvoirs, la place des différents acteurs sociaux dans les diverses instances, etc. Le partenariat auquel le gouvernement fait de plus en plus référence ces dernières années ne peut survenir, en aval de la concertation, que si l'on a établi les règles de l'action collective ; aucun partenariat n'est véritable sans une certaine institutionnalisation, elle-même fondée sur l'établissement de compromis entre les intérêts contradictoires des partenaires, compromis stratégiques rendus possibles par une recherche d'effets communs.

L'élargissement du champ de la négociation des retombées sociales de l'économie, auquel nous assistons actuellement, augure la réouverture du contrat social. Par *contrat social*, il faut entendre le montage d'une nouvelle trame de rapports sociaux fondamentaux, constitutifs d'un modèle de développement, en l'occurrence post-fordiste, appelé à remplacer celui qui a eu cours pendant les « trente glorieuses » (1945-1975). Ce « montage » est sociopolitique : il s'effectue à même la conflictualité, les revendications et les compromis animant les différents acteurs sociaux. Ce renouveau du contrat social (et donc du modèle) participe aussi d'un renouvellement culturel, du paradigme social en formation, c'est-à-dire d'une vision du devenir de la société qui imprègne une époque et qui « définit l'accord sur un certain mode de vie en société, présupposant une certaine conception du moral, du normal, du désirable »¹, une trame de fond qui permet à chacune des parties d'être d'accord sur les règles et leurs fondements et d'en tirer profit. Dans sa dimension nationale, ce nouveau contrat social ne peut s'instituer qu'au moyen d'alliances relativement larges, d'un bloc social capable d'exercer son hégémonie, c'est-à-dire de faire « reconnaître de façon plus ou moins coercitive son dispositif comme conforme à l'intérêt de la grande majorité du territoire »². Ce bloc ayant besoin de l'État pour soutenir son hégémonie, le national se doit d'occuper le devant de la scène. Ce bloc hégémonique peut cependant être différencié à l'intérieur d'un pays. Il l'est non seulement au Canada (au Québec), mais aussi dans la plupart des pays développés, comme dans les « trois Italies »³.

On entrevoit ainsi pourquoi les initiatives locales et régionales, dans la mesure où elles redéfinissent l'intervention publique et les attentes en regard du

¹ Alain Lipietz, *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXI^e siècle*, op. cit.

² *Ibid.*

³ Enzo Mingione, « Diffusion des activités informelles et transformations économiques actuelles : le cas de l'Italie », dans B. Lévesque, A. Joyal et O. Chouinard (dir.), *L'autre économie, une économie alternative ?*, op. cit., 109-128.

développement, constituent un des éléments centraux d'un nouveau contrat social (contrat post-fordiste ou post-keynésien). En définitive, la concertation en matière de développement économique constitue actuellement un enjeu énorme, qui transcende la scène locale pour se situer au niveau du contrat social où de nouvelles règles du jeu doivent être définies pour qu'une nation puisse faire partie d'un nouveau modèle de développement qui se profile sur la scène mondiale. La place de la concertation dans le prochain modèle et la participation réelle des acteurs à l'orientation de l'économie et du développement relèveront moins d'une logique administrative ou partisane que du renouvellement des alliances qui se tisseront entre les grands acteurs, autour de leurs intérêts corporatistes certes mais aussi autour de leurs visions du développement, et qui formeront le nouveau bloc hégémonique au pouvoir sur la scène nationale.

Les dynamismes locaux et régionaux ont toujours existé, mais les demandes ont été formulées différemment et ont été appelées à jouer un rôle différent dans la configuration d'ensemble selon les époques, les modèles de développement et la vision de la société qui prédominait. La place des régions et du local au sein du modèle de développement post-fordiste ainsi que la nature de l'intervention en développement régional seront certes déterminées en dernière instance par l'État, suivant les logiques administratives ayant cours *dans* l'appareil étatique et suivant les tendances lourdes de l'économie mondiale qui se profilent *derrière* l'État. Mais la place de la concertation régionale et locale dépendra aussi de ce qu'il y a *en face* de l'État, sur le territoire national : les acteurs qui s'y révèlent, la nature de leurs demandes, leurs alliances, l'héritage structurel des rapports sociaux qui personnalisent les structures et qui eux aussi s'ajustent d'après ce qu'il y a derrière l'État. En somme, la résultante sera le produit à la fois de demandes régionalistes et du contexte socio-économique mondial. Ainsi, le dispositif du développement régional, tel qu'il s'est institué sous le fordisme, est quant à lui venu répondre aux demandes d'homogénéisation des retombées sociales et des conditions du développement économique ainsi qu'à un contexte socio-économique mondial de généralisation de la consommation de masse.

Le modèle fordiste de développement, le régional et le local

Le modèle de développement en place pendant les trois décennies de croissance économique soutenue qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale est appelé *fordiste* en référence à Henry Ford qui avait entrevu que le relèvement des salaires pouvait contribuer à l'élargissement de la demande, et donc à l'épanouissement de la production de masse par une consommation de masse ¹.

Ce modèle a pris forme autour :

¹ Michel Aglietta, *Régulation et crises du capitalisme. L'expérience des États-Unis*, op. cit. ; Benjamin Coriat, *L'atelier et le chronomètre*, Paris, Christian Bourgois Éditeur, 1979.

- d'un *régime d'accumulation* ou d'une façon d'organiser la production dans un sens productiviste. L'organisation taylorienne du travail (une division de plus en plus poussée du travail reposant sur une séparation relativement nette entre conception et exécution) en liaison avec le compromis fordiste a engendré une ère d'accumulation dite *intensive*, par laquelle la production réelle a progressé à un rythme supérieur à celui de la population et a permis une amélioration du niveau de vie moyen et du pouvoir d'achat des résidents du pays, ce qui a ajusté la consommation de masse à la production de masse. Cet ajustement est le fait d'une régulation opérée sur les marchés intérieurs par des mesures keynésiennes de soutien à la demande intérieure, c'est-à-dire une intervention de l'État dans l'économie.
- d'un *mode de régulation* orchestré par l'État central, reposant sur un ensemble de compromis et de règles du jeu concernant les rapports fondamentaux. *Les rapports fordistes de travail* ont reposé sur un compromis entre les syndicats et le patronat, en vertu duquel les premiers laissaient aux seconds les droits de gérance (tout ce qui concerne l'organisation du travail et la gestion de la production) en échange d'avantages salariaux ou d'un partage des gains de productivité¹. *Les rapports de consommation collective*, appelés providentialistes en référence à l'État-providence, reposaient sur un compromis entre les citoyens obtenant l'accès universel et gratuit aux services collectifs et à un ensemble variable d'assurances sociales, en échange d'une reconnaissance des droits de gérance d'une direction administrative centralisée sur ces services². Enfin, comme on le précisera plus loin, la place et le niveau de vie des habitants de chacune des régions ont été négociés au Québec et au Canada au sein d'un compromis sur la vision d'ensemble du développement de la société, ce qui a harmonisé les différents programmes du gouvernement dans le sens d'une redistribution des fruits de la croissance économique pour l'ensemble de la population, au moyen des politiques sociales de l'État dit de providence. Les programmes de développement régional, voués surtout au combat des inégalités sociales et économiques engendrées par une dissémination des structures économiques sur le territoire national, sont apparus mais ont gardé, tout au long de cette période, une importance économique plutôt mineure.
- d'un *bloc social*, constitué d'un ensemble d'alliances sociales relativement stables entre les acteurs dominant la scène nationale, exerçant son hégémonie avec le soutien de l'État. De plus, les États-nations s'inscrivent dans une configuration internationale où les États-Unis exerçaient une

¹ Robert Boyer, *La théorie de la régulation : une analyse critique*, op. cit.

² Paul R. Bélanger, « Les nouveaux mouvements sociaux à l'aube des années 90 », *Nouvelles pratiques sociales* 1, 1 (1988), 101-114.

hégémonie tant en ce qui concerne le modèle de production qu'en ce qui concerne le modèle de consommation ¹.

- d'une *vision du monde* (paradigme sociétal) relativement partagée au sujet des finalités sociales du développement. À l'ère fordiste, on voyait que « le plein-emploi et le progrès de la consommation de tous sont les buts du progrès technique et de la croissance économique, c'est le rôle de l'État d'y veiller » ². Ainsi, le « progrès technique » semblait inconditionnellement poussé par les travailleurs intellectuels, le « progrès social » apparaissait principalement comme progrès du pouvoir d'achat et des services publics, le tout orchestré par un État centralisé, considéré comme garant de l'intérêt général contre les empiétements des intérêts individuels.

Dans sa forme idéale, on peut dire que ce modèle de développement réalisait « quasi miraculeusement » un cercle vertueux : les hausses de salaires et les débours en matière de sécurité sociale constituaient des débouchés et les hausses de profit servaient, entre autres, à des investissements qui créaient des emplois. Le plein-emploi était désirable non seulement pour les travailleurs et travailleuses, mais aussi pour les industriels puisque le marché domestique formait le plus gros de la demande. De ce point de vue, il aurait existé à l'ère du fordisme une sorte de compromis entre l'industrie et le mouvement syndical dans la plupart des pays industrialisés (pas seulement une exploitation unilatérale) ³.

Au Canada, ce cercle vertueux l'était moins qu'ailleurs en raison de la dépendance du pays à l'égard des États-Unis pour les biens manufacturés et de sa forte spécialisation dans les ressources primaires. Jane Jenson ⁴ démontre qu'au Canada, dans la foulée de la crise des années 1930, la vision de la société et le contrat social de l'après-guerre ont été moins organisés autour des identités collectives de classes (d'où un faible engagement en faveur du plein-emploi) qu'à partir d'une vision de l'unité nationale et d'un compromis entre les régions canadiennes. Les syndicats (secteurs privés et publics) et le patronat (privé et État-employeur) ont bien occupé le devant de la scène, tant au provincial qu'au fédéral, mais sans donner sa configuration au système de parti ⁵. Ce sont plutôt les

¹ Samuel Bowles, David M. Gordon et Thomas E. Weisskopf, *L'économie du gaspillage. La crise américaine et les politiques reaganiennes*, Paris, Éditions La Découverte, 1986, traduction de *Beyond the Waste Land. A Democratic Alternative to Economic Decline*, New York, Anchor Press/Doubleday, 1983.

² Alain Lipietz, *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXI^e siècle*, op. cit.

³ William K. Carroll, « Néo-libéralisme et recomposition du capital financier », dans Gérard Boismenu et Daniel Drache (dir.), *Politique et régulation. Modèle de développement et trajectoire canadienne*, Montréal, Méridien, 1990, 275-307.

⁴ Jane Jenson, « Different but not exceptional : Canada's permeable fordism », dans *Revue canadienne d'anthropologie et de sociologie* 26, 1 (1989).

⁵ Gérard Boismenu, « L'État et la régulation du rapport salarial depuis 1945 », dans Gérard Boismenu et Daniel Drache (dir.), *Politique et régulation. Modèle de développement et trajectoire canadienne*, op. cit., 155-203.

différentes stratégies de développement qui ont cristallisé les systèmes bipartisans canadien et québécois. Le bloc social constituant l'hégémonie politique au Canada s'est donc consolidé autour d'un compromis entre les grandes régions sur le projet d'une « nation à bâtir », d'un marché économique intérieur à consolider, et ce, bien sûr, au moyen des interventions régulatrices et redistributives de l'État central. Dans cette perspective, les provinces les plus développées ont accepté, par exemple, le principe de la péréquation.

En prolongeant l'argumentation de Jenson, on peut dire que les *politiques homogénéisantes* de développement régional au Canada ont joué, dans le modèle fordiste canadien, un rôle équivalent à celui des politiques de plein-emploi dans les autres États-nations fordistes. Chez nous, l'objectif du plein-emploi n'a pas fait l'objet d'un engagement ferme de la part des gouvernements ; il a plutôt ouvert la porte aux investissements étrangers et à la grande entreprise américaine incitée à produire ici par les ressources primaires, entre autres, l'énergie et les barrières tarifaires protégeant le marché intérieur. Cette ouverture de l'économie canadienne, tant en ce qui concerne la propriété des grandes entreprises qu'en ce qui concerne un haut taux d'exportation de produits faiblement transformés, a favorisé un développement socio-économique inégal à travers les différentes régions canadiennes (les provinces) et les sous-régions provinciales. Par ailleurs, elle a freiné la régulation de la croissance économique sur le marché intérieur, ce qui explique en partie l'inefficacité des mesures keynésiennes de soutien de la demande effective ; les gouvernements canadiens ont été incapables de maîtriser le niveau de l'emploi même entre 1945 et 1963 ¹. Afin que soient assurées les bases de la consommation de masse au Canada, les mesures keynésiennes se devaient donc d'être complétées par des politiques de développement régional. Sous le fordisme, ces politiques, souvent en contradiction avec la continentalisation de l'économie, ont présenté un caractère essentiellement palliatif : elles ont articulé une intervention structurelle limitée dans l'espace, dirigée surtout vers les « poches de pauvreté » en milieu rural, là où les disparités sociales se concentraient dans les espaces laissés en marge des dynamismes moteurs de la croissance. Bien qu'elles aient gardé, tout au long de cette période, une importance économique plutôt mineure ², ces politiques n'en ont pas moins reconnu le problème des grandes régions de ressources et ont été le véhicule essentiel d'une intervention sur leur développement social et économique.

À l'échelle du Québec ³, l'intervention régionale a été différenciée et modulée par l'État provincial, en raison notamment du partage des juridictions entre les

¹ Daniel Drache et Wallace Clement, *The New Practical Guide to Canadian Political Economy*, Toronto, James Lorimer, 1985, XV.

² Clermont Dugas, *Disparités socio-économiques au Canada*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1988.

³ Pour plus de détails sur la genèse et l'évolution de la politique régionale, voir Lucie Mager, « Les politiques canadiennes et québécoises de développement régional », dans CSN, *Bâtir le*

deux paliers de gouvernement mais aussi de la composition particulière du bloc hégémonique et d'une vision nationaliste du rôle de l'État¹. Dans l'économie québécoise, cela s'est traduit par une utilisation plus offensive des crédits libérés au titre du développement régional par le gouvernement fédéral.

- Au cours des années 1960, le gouvernement du Québec établit les bases de la présence gouvernementale en région et lance des missions de planification régionale. La mise en place de ce dispositif provincial d'intervention en région vient en partie répondre aux revendications portées par les Conseils économiques régionaux (CER), formés à l'initiative des acteurs régionaux au cours des années 1950 et 1960, qui réclament une intervention globale en milieu rural allant dans le sens d'une diffusion plus large des retombées de l'industrialisation. Cependant, si la politique de développement régional vise un certain rattrapage des milieux ruraux, elle vise surtout la modernisation de l'ensemble de l'économie du Québec. En effet, les politiques de développement régional auraient alors eu moins de considération pour le dynamisme interne des régions que pour la « mobilisation la plus rationnelle et la plus complète de toutes les ressources matérielles et humaines du Québec », dans le prolongement de la Révolution tranquille². Dans un premier temps, les initiatives et revendications régionalistes se sont institutionnalisées en s'inspirant du modèle fordiste québécois de l'époque, selon une logique fortement centralisée. Conformément au contrat social qui attribue à l'État son rôle de levier du développement socio-économique de la nation québécoise, l'intervention régionale au Québec a été plus importante et plus offensive que dans les autres provinces et s'est en quelque sorte confondue avec la politique économique provinciale, tout en concentrant l'intervention dans les grandes régions de ressources.
- Au cours des années 1970, avec les premiers signes de la crise, la politique régionale va s'avérer un outil particulièrement efficace pour commencer à restructurer, à moderniser, à rationaliser la structure économique du Québec, encore largement traditionnelle et fortement composée d'industries légères, notamment par une reconversion de la structure industrielle en déclin dans les régions plus centrales. La conception du développement régional comme

Québec des régions, Montréal, Conseil confédéral de la Confédération des syndicats nationaux (CSN), 1992.

¹ Gilles Bourque et Jules Duchastel, « L'État canadien et les blocs sociaux », dans Gérard Boismenu, G. Bourque, *et al.*, *Espace régional et nation. Pour un nouveau débat sur le Québec*, Montréal, Boréal Express, 1983, 119-155 ; Dorval Brunelle, *La désillusion tranquille*, Montréal, HMH, 1978.

² Conseil d'orientation économique du Québec, 1961 ; Roland Parenteau, « L'expérience de la planification du Québec, 1960-1969 », *Actualité économique* 14, 4 (janvier-mars 1970), 679-696 ; Gabriel Gagnon et Luc Martin (dir.), *Québec 1960-1980 : La crise du développement*, Montréal, Éditions Hurturbise HMH, 1973.

intervention de l'État planificateur en milieu rural va faire place à la conception polarisée du développement économique, selon laquelle le renforcement des pôles permettrait une diffusion de la croissance dans les régions¹. L'entente Canada-Québec de 1974-1984, par laquelle la préoccupation fédérale de consolider l'unité canadienne rejoint celle, au provincial, de disposer de crédits pour intervenir sur le développement économique de l'ensemble de la province, aura définitivement raison des demandes plus globales de développement qui prenaient appui sur la participation de la population², au profit de la grande région montréalaise qui apparaîtra de plus en plus comme locomotive du développement de l'ensemble de l'économie québécoise³. Ainsi, dans un deuxième temps, l'intervention régionale se confond avec la politique industrielle en se faisant plus sectorielle et en privilégiant l'intervention dans les centres industriels, ce qui met en sourdine les revendications régionalistes.

De façon générale, sous le modèle fordiste, l'ensemble des politiques sociales et des politiques économiques a contribué à faire en sorte que les conditions de mise en valeur du capital soient relativement comparables d'une région à l'autre comme en témoignent⁴, en régions périphériques, les investissements publics importants dans les infrastructures de communication (routes, ports, aéroports, etc.) et la restructuration de la petite production marchande dans le domaine de l'agriculture⁵, de la forêt⁶ et de la pêche⁷. En même temps, la mise en place des divers programmes de l'État-providence créera en quelque sorte une certaine généralisation du salariat et réduira considérablement le nombre des petits producteurs indépendants, deux conditions nécessaires pour la mise en place de la consommation de masse à l'échelle de la société. La relative réduction des disparités régionales, qui s'est effectuée au cours de cette période à travers notamment l'augmentation généralisée du pouvoir d'achat dans toutes les régions

¹ Benjamin Higgins, Fernand Martin et André Raynauld, *Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec*, Ottawa, Ministère de l'Expansion économique régionale, 1970.

² Certains Conseils régionaux de développement sont porteurs de l'idéologie du développement par le bas, dès le début des années 1970. Pour l'exemple de l'Estrie, voir Lucie Mager, *Les dynamismes sociopolitiques endogènes de reconversion économique d'une zone d'industrialisation ancienne*, op. cit., 101-102.

³ Clermont Dugas, *Disparités socio-économiques au Canada*, op. cit.

⁴ Lizette Jalbert, Jean-Guy Lacroix et Benoît Lévesque, « La question régionale dans le développement du capitalisme au Canada », dans Bruno Jean et Danielle Lafontaine, *Région, régionalisme et développement régional. Le cas de l'Est du Québec*, Rimouski, Université du Québec à Rimouski, Cahiers du GRIDEQ 14, 1984, 225-258.

⁵ Alain Côté, *Coopérative agricole du Bas-Saint-Laurent : un agent de développement*, Rimouski, Université du Québec à Rimouski, Cahiers du GRIDEQ, 1983.

⁶ Paul Larocque et Jean Larrivée (dir.), *Enjeux forestiers*, Rimouski, Université du Québec à Rimouski, Cahiers du GRIDEQ 20, 1991.

⁷ Omer Chouinard, *Les transformations structurelles de l'industrie de la pêche et le rôle des organisations de pêcheurs dans la péninsule acadienne de 1946 à 1990*, Montréal Thèse de doctorat, Département de sociologie, Université du Québec à Montréal, 1992.

du Québec (et non pas à travers les taux d'occupation), traduit surtout une certaine *homogénéisation des modes de vie* de l'ensemble de la population du Québec. Mais celle-ci est moins redevable aux interventions de nature structurelle et économique (tels les programmes de développement économique régional) qu'aux dispositifs sociaux de l'État-providence : accès pour tous à la scolarisation, au travail, à un niveau de vie minimal autorisé par la richesse collective ¹. Cette homogénéisation des modes de vie a contribué à soutenir le cycle d'expansion économique fordiste jusqu'au milieu des années 1970 en accroissant la capacité de consommation dans toutes les régions et en créant partout les mêmes conditions de valorisation des investissements.

En somme, la place du régional et du local dans ce modèle de développement découlait d'une harmonisation *a posteriori* des politiques sociales et économiques. La solidarité sociale était canalisée à la fois à travers le dispositif de l'État-providence, donnant l'accès universel à des services, et l'État keynésien, implantant des conditions égales de valorisation du capital au sein des multiples territoires, par la mise en place de grandes infrastructures. Ce faisant, il s'opérait sur le marché intérieur une sorte d'ajustement de la consommation (de masse) à la production de masse mais aussi une sorte de clivage entre une gestion publique et centralisée du développement social et la gestion privée du développement économique.

Dans le contexte d'une politique régionale qui se pratique essentiellement à partir du centre et qui en vient à orienter la majorité des fonds disponibles vers Montréal et les régions industrialisées, les groupes populaires de l'arrière-pays du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie deviennent porteurs d'une nouvelle dynamique de développement, celle du développement local, qui mise sur les facteurs endogènes du développement et en revendique le contrôle ². La mobilisation rurale sera d'autant plus forte qu'elle superposera deux catégories de revendications. Une première catégorie concernera le parachèvement du modèle fordiste (généralisation de la société de consommation), alors que la seconde porte sur sa remise en cause (et donc la remise en cause de l'irrationalité de ce modèle et de la dépendance qu'il induit). Dans le premier cas, les revendications sont conformes au modèle fordiste de développement : on exige des services collectifs et la création d'emplois par le biais d'implantation d'entreprises avec l'aide de l'État. Dans le deuxième cas, l'action constitue une alternative au modèle fordiste au sens où l'on cherche à jeter les bases locales d'un développement viable, par exemple par la création de fermes forestières, revendiquées par les Opérations Dignité.

¹ Bruno Jean, « Le développement régional à l'heure du développement local : le temps des incertitudes », *Revue canadienne des sciences régionales* 12, 1 (1989), 10.

² Alain-G. Gagnon, *Développement régional, État et groupes populaires*, Hull, Éditions Asticou, 1985.

En milieu urbain, au cours de cette même période, les comités de citoyens et groupes communautaires des grandes villes ne s'engagent dans le développement communautaire économique que dans la mesure où il est directement relié au social et à la consommation (p. ex. les comptoirs alimentaires). L'intervention directe des groupes communautaires des quartiers défavorisés des grandes villes dans le développement économique et notamment dans la création d'emplois et d'entreprises ne se fera d'une façon soutenue qu'à partir du milieu des années 1980 ¹.

Malgré une certaine ambivalence au départ, la notion de développement local s'est ainsi bâtie à partir de son opposition au « développement régional » tel qu'entendu dans les politiques de l'ère fordiste. Le développement local, tel qu'il est instauré par les groupes populaires et les communautés locales des régions périphériques et par les comités de citoyens et groupes communautaires des grandes villes, esquisse les contours d'un développement alternatif ². De plus, à ses premières heures, il mobilise de « nouveaux acteurs », soit les groupes communautaires ou populaires, souvent en liaison avec des militants syndicaux. Ce nouveau dynamisme, qui s'exerce dans un premier temps à l'échelle locale, donne lieu à de chauds affrontements avec les conseils municipaux des communautés, du moins dans les régions périphériques. À l'heure de la participation, le gouvernement avait encouragé la création d'organismes à vocation culturelle et sociale dans les milieux locaux (et régionaux) et avait contribué ainsi à créer un contre-pouvoir aux conseils municipaux, dont la légitimité reposait encore sur la représentation des notables et des gens d'affaires. C'est sur ces bases que le développement « par le milieu » ou « par en bas » va se constituer en force, selon des rythmes différents propres à chacun des micro-territoires. Les conflits et initiatives apparus localement témoignent cependant de la crise du fordisme et de demandes nouvelles d'autonomie à intégrer dans de nouveaux rapports sociaux. À la suite d'une première étape d'institutionnalisation de ces nouvelles pratiques sur le plan local, des convergences et alliances nouvelles se tissent aujourd'hui et posent la question du rôle des pratiques locales de concertation dans le développement de l'ensemble du Québec.

¹ Jean-Marc Fontan, *Les Corporations de développement économique communautaire montréalaises. Du développement économique communautaire au développement local de l'économie*, Montréal, Thèse de doctorat, Département de sociologie, Université de Montréal, 1991 ; Louis Favreau, *Mouvement populaire et intervention communautaire de 1960 à nos jours*, *op. cit.*

² Serge Côté et Benoît Lévesque, « L'envers de la médaille : le sous-développement régional », *Interventions économiques*, 8 (1982).

L'après-fordisme : vers une stratégie gagnante ?

Les limites du contrat social fordiste et l'émergence d'une nouvelle dynamique entre les acteurs sociaux du Québec

Le modèle fordiste résultait aussi bien de demandes du mouvement ouvrier pour un partage des gains de productivité provenant d'une intensification importante du travail que des demandes des divers mouvements sociaux pour une socialisation des services et assurances sociales collectives. Les politiques sociales et les investissements importants dans les infrastructures et services collectifs ont contribué à rendre les conditions de vie et de mise en valeur du capital relativement comparables d'une région à l'autre. Mais ce modèle avait aussi ses limites puisqu'il a « renforcé le caractère hiérarchique de l'organisation du travail et de la société, en déléguant le pouvoir à des castes technocratiques »¹. Le rapport salarial fordiste tout comme les rapports de consommation providentialiste réalisaient à la fois une *inclusion* (reconnaissance syndicale et universalité des services) et une *exclusion* (exclusivité des droits de gérance des patrons et des administrations étatiques). Le développement régional était non seulement géré à partir du centre, mais défini de plus en plus exclusivement en matière de croissance et de changement quantitatif et non en matière d'amélioration de la qualification ou des emplois pour les résidants locaux ou encore en matière de réduction de la dépendance et d'amélioration des capacités de prise en main². De plus, l'intégration régionale des structures de l'économie a été sacrifiée pour une plus grande spécialisation des régions, quitte à augmenter le déficit de la balance des échanges interrégionaux au profit de la grande région montréalaise³.

La remise en cause de ces exclusions (et donc du modèle fordiste de développement) sera faite à partir de nouvelles demandes et, dans la plupart des cas, par de nouveaux acteurs sociaux :

- des travailleurs qui remettent en question un travail insignifiant et abrutissant qui ne laisse aucune place à la participation, à l'initiative et à l'autonomie⁴ ;

¹ Alain Lipietz, « Bases pour une alternative démocratique », dans Gérard Boismenu, Pierre Hamel et Georges Labica (dir.), *Les formes modernes de la démocratie*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1992, 293 ; Jean-Jacques Simard, *La longue marche des technocrates*, Montréal, Éd. coopératives Albert Saint-Martin, 1979.

² R. J. Vaughan et J. A. Sekera, « Development for Whom : A Critique of Federal Policy », dans F. S. Redburn et T. F. Buss, *Public Policies for Distressed Communities*, Massachusetts, Lexington Books, 1982, 77-93.

³ Serge Côté et Robert Lavertu, *Régions et interrelations économiques au Québec*, Québec, Office de planification et de développement du Québec, 1992.

⁴ Marc Lesage, *Les vagabonds du rêve. Vers une société de marginaux ?*, Montréal, Boréal, 1986.

- des femmes qui, à partir d'organisations structurées en réseaux, remettent en question les rapports entre le privé et le public, la division sexuelle du travail et la mainmise sur les corps et les esprits qu'exercent les spécialistes de la santé et du social ¹ ;
- des communautés locales et régionales qui se mobilisent pour revendiquer à la fois un développement intégré des ressources et une décentralisation des pouvoirs pour les questions concernant directement leur mode de vie ² ;
- des groupes écologiques qui remettent en cause une logique productiviste qui hypothèque la qualité de vie des générations présentes et futures ³ ;
- des groupes de citoyens qui optent pour une consommation simplifiée et qui remettent ainsi en cause un mode de vie basé plutôt sur l'avoir (la quantité) que sur l'être (la qualité) et donc des citoyens qui privilégient le non-marchand, le « *do it yourself* », l'entraide et les réseaux de solidarité, etc. ⁴.

Ces nouvelles demandes sociales et l'émergence de ces acteurs alimenteront les crises du travail, du modèle de consommation, de l'État-providence et du politique (crise de représentation), ce qui révélera les faiblesses du modèle de développement qui s'était imposé jusque-là. Dans cette conjoncture de crise, l'institutionnalisation de nouveaux rapports sociaux procède d'abord de la genèse d'une nouvelle vision collective du monde, d'un nouveau paradigme sociétal. Les luttes sociales actuelles autour de l'exclusion politique ou économique qui sont menées sur divers fronts prouvent que les fondements des compromis antérieurs ne vont plus de soi et qu'une nouvelle conception du développement socio-économique fait surface. S'esquissent ainsi les contours d'une nouvelle éthique de la consommation et du travail qui donnent priorité à des valeurs comme « l'autonomie des individus et des groupes, la solidarité entre individus et groupes, l'écologie comme principe des rapports entre la société, le produit de son activité et son environnement » ⁵. Le monopole de la solidarité n'est plus étatique et, c'est à souhaiter, le monopole de l'initiative économique n'est plus seulement privé comme en témoigne la montée du développement économique communautaire. Le progrès social et le progrès économique tels qu'ils sont définis dans le fordisme

¹ Louise Vandelac, Diane Belisle, Anne Gauthier et Yolande Pinard, *Du travail et de l'amour : les dessous de la production domestique*, Montréal, Éd. Saint-Martin, 1985.

² Hugues Dionne, *Aménagement intégré des ressources et luttes en milieu rural*, Rimouski, GRIDEQ-UQAR, 1983.

³ Christiane Gagnon, *op. cit.*, 1985 ; Christiane Gagnon, *Dynamique sociospatiale, enjeux territoriaux et redéploiement de l'industrie de l'aluminium au Saguenay-Lac-Saint-Jean à l'aube des années quatre-vingt-dix*, *op. cit.*, 1991.

⁴ André Joyal et Roger Léger (dir.), *Alternatives d'ici et d'ailleurs*, Montréal, Éditions du Fleuve, 1989.

⁵ Alain Lipietz, *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXI^e siècle*, *op. cit.*, 1989.

sont remis en cause par ce que l'on peut appeler une nouvelle gauche qui ne coïncide pas nécessairement avec l'ancienne. Les syndicats, les gens d'affaires, l'État sont invités à prendre un virage, qu'ils ont amorcé, en tenant compte d'une redynamisation des socio-économies régionales.

Ainsi, la qualité de vie entre progressivement dans le modèle de développement sous la poussée des mouvements écologiques et environnementalistes et se retrouve dans le paradigme sociétal comme résultat d'un compromis : pour les uns, la qualité de vie est l'objectif du développement alors que, pour d'autres, elle est une condition préalable au développement¹. Les revendications sur ce terrain ont maintenant une légitimité qu'elles n'avaient pas auparavant, alors que de telles demandes relevaient de l'impensable ; l'espace des demandes recevables s'est élargi, ce qui ouvre de nouveaux champs d'intervention pour les communautés touchées par des projets de développement économique. À titre d'exemple, mentionnons les communautés autochtones et les écologistes qui sont parvenus à modifier le projet de Grande-Baleine mis de l'avant par Hydro-Québec. On peut penser qu'un tel élargissement est en train de se faire pour le développement local et régional dans la représentation hégémonique du développement. À partir du régional et du local, la concertation constituerait un nouveau rapport, une nouvelle dynamique, une nouvelle façon de lier économique et social. À ce niveau, il est révélateur que le développement régional et surtout local ait été mis de l'avant par des organismes comme le Conseil des affaires sociales (1989, 1990) ou comme le Conseil économique du Canada(1990).

On sait que certaines fractions de la bourgeoisie remettent également en cause la rigidité du compromis fordiste pour le rapport salarial et le fonctionnement de l'État-providence pour les services collectifs et les assurances sociales, ou encore le gaspillage des ressources humaines et financières sous la forme des transferts improductifs plutôt qu'en interventions structurelles. Il ne faudrait pas conclure que les réformes se jouent sur le terrain d'une population obnubilée par la vision néo-libérale puisqu'elles répondent aussi à des demandes de plus en plus légitimes, portées par des acteurs organisés localement. Selon la configuration sociale des pays, diverses alliances deviennent possibles en vue d'un renouvellement des projets de changement social et de la préservation de certains acquis sociaux.

Les rapports entre les ordres provincial et fédéral de gouvernement se voient aussi remis en question par l'essoufflement du fordisme. Au-delà de la seule dynamique historique de concurrence politique entre Québec et Ottawa, la question nationale québécoise s'étend plus largement au modèle de développement qui domine la scène mondiale à une époque donnée. Dans une analyse récente,

¹ Actes du colloque AQAT-OPDQ, *Qualité de vie : prérequis au développement régional ?*, Rouyn-Noranda, UQAT, 1990.

Breton et Jenson ¹ affirmaient que, dans un premier temps, la crise du fordisme canadien s'est manifestée par la crise de l'unité nationale. Cependant, en se plaçant dans l'espace-temps d'un nouveau modèle de développement en formation, il appert que l'échec du fordisme témoigne surtout de l'incapacité du système de partis à intégrer les nouvelles demandes sociales et à représenter les nouveaux acteurs sociaux : femmes, autochtones, collectivités régionales. Ainsi, la solution à la crise de représentation politique déborde la question de la souveraineté étatique pour envahir toute celle des modalités de représentation des nouveaux acteurs et des nouveaux liens à établir entre les différents territoires à travers notamment la concertation locale et régionale. De même, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) augure non seulement un renforcement de la consommation de masse par l'élargissement du marché intérieur à tout le continent (la continentalisation du marché), mais peut-être aussi la mise en place d'un nouvel arrimage de la régulation transnationale à la territorialité sociopolitique locale et régionale.

Les limites à l'ancien modèle de développement se cumulent ainsi et une multiplicité d'acteurs contribuent de façon convergente à la recomposition de l'horizon social du développement, au renouvellement de la gauche et à un déplacement de l'espace politique, composant les caractéristiques culturelles, économiques et politiques de l'après-fordisme. À l'heure du post-fordisme, la dynamique de concertation qui tend à s'implanter localement et régionalement offre un tel ensemble de garanties que le partenariat semble voué à occuper une place centrale dans la direction prochaine des affaires sociales et économiques au Québec. En y regardant de plus près, il est possible de déceler les enjeux actuels de l'institutionnalisation de ces pratiques de concertation.

Les enjeux actuels de l'institutionnalisation des pratiques de concertation locales et régionales

La revendication régionaliste d'aujourd'hui comporte des différences majeures d'avec celle qui a conduit à l'implantation du dispositif fordiste de développement régional, au cours de la décennie 1960 et 1970. D'une part, les alliances qui se tissent actuellement autour de la question régionale débordent l'enjeu de la redistribution des bienfaits de la croissance sur le territoire. Il ne s'agit plus essentiellement d'améliorer, par des transferts, les scores de certaines régions sur le plan des inégalités économiques et sociales. Il s'agit d'un régionalisme politique porté par de grands acteurs dont l'assise est régionale mais qui sont aussi constitués en réseaux sur le plan national. Les acteurs dits régionaux (les pouvoirs municipaux, les conseils régionaux et les corporations locales de développement, le milieu communautaire, les chambres de commerce, les associations d'entrepreneurs, le milieu coopératif, etc.) se sont manifestés fermement depuis

¹ Gilles Breton et Jane Jenson, « After Free Trade and Meech Lake. Quoi de neuf ? », *op. cit.*, 199-218.

1989 à travers de nombreux événements majeurs sur la scène nationale tels les Forums régionaux pour l'emploi ¹, les États généraux du monde rural ² et de la coopération, les Colloques Québec/municipalités, la fondation de l'Association québécoise des organismes de concertation et de développement ³, etc. Notamment, près de 125 mémoires acheminés à la Commission Bélanger-Campeau ont fait part de demandes de décentralisation des pouvoirs au profit des « décideurs régionaux » ⁴.

D'autre part, les pratiques de concertation locales et régionales revêtent de plus en plus l'aspect d'un partenariat dans l'action, une action qui se veut par ailleurs propre au territoire et conforme aux besoins et solutions reconnus par le milieu. Alors que jusque-là le dispositif du développement régional avait été personnifié par le couple CRD/OPDQ ⁵, par lequel les décisions se prenaient surtout à partir du centre, les différents programmes promulgués par l'État depuis le début des années 1990 sont venus multiplier les lieux de concertation sur le plan régional :

- la politique de développement régional définie sous le ministre Picotte en 1992 a accordé un rôle plus actif que consultatif aux conseils régionaux de développement ; elle a aussi reconnu le rôle des pouvoirs municipaux dans le développement et statué sur les modalités de l'arrimage de la concertation locale à la planification stratégique sur la plan régional, en exigeant que les conseils régionaux soient composés d'au moins un tiers d'élus municipaux ;
- la réforme Côté, en établissant les régies régionales de la santé et des services sociaux, a misé sur la présence de l'ensemble des acteurs intéressés et sur la détermination des priorités régionales ;
- la politique de formation professionnelle proposée par le ministre Bourbeau a jeté les bases de la Société québécoise de la main-d'œuvre, guichet unique de l'intervention des paliers fédéral et provincial de gouvernement mais aussi potentiellement un lieu de concertation pour les intervenants régionaux ⁶ ;
- sur le plan national, des tables sectorielles tentent de catalyser l'établissement d'un nouveau « contrat social » entre le patronat et les

¹ Michel Payette, « Le forum pour l'emploi : histoire et perspectives », *Interventions économiques*, 24 (1992), 99-118.

² Bernard Vachon (dir.), *Le Québec rural dans tous ses états*, Montréal, Boréal, 1991.

³ L'Association québécoise des organismes régionaux de concertation en développement, *L'AQORCD : partenaire institutionnel du développement régional*, Québec, Vision technique internationale, 1992 ; Ronéotypé.

⁴ Comité technique OPDQ/AQORCD, 26 mars 1991.

⁵ Conseils régionaux de développement et Office de planification et de développement du Québec.

⁶ Voir Christian Payeur, « Les récentes politiques de formation professionnelle au Québec : vers un nouveau rapport éducatif ? », *Options CEQ*, 10 (printemps 1994).

organisations de travailleurs des entreprises faisant partie des grappes industrielles reconnues par le ministère de l'Industrie et du Commerce.

Ce partenariat qui s'établit en ces divers lieux sur le plan régional tenait une grande place dans la politique des grappes industrielles énoncée par le ministre Tremblay, pour qui « c'est d'abord en région que se concrétisera la stratégie des grappes industrielles et que s'affichera la synergie entrepreneuriale [...] » apte à transformer l'économie de masse en une économie à valeur ajoutée¹. À travers le processus de planification stratégique du développement, chacune des régions a aligné ses priorités d'intervention selon la présence des grappes reconnues par le ministre Tremblay.

De façon générale, parmi les acteurs qui siègent à ces différentes tables et qui représentent les intérêts divers au sein de la population du territoire, l'enjeu concerne désormais les façons de garantir une *intervention collective différenciée* sur les structures de l'économie nationale selon les problématiques territoriales diverses. En filigrane des mouvements qui animent la scène mondiale et qui président à l'invention d'un nouveau modèle de développement, on tend vers une différenciation régionale de l'intervention publique dans l'économie et les services sociaux, apte à répondre aux problèmes réels propres à chaque région, différenciation régionale garantie par des lieux de concertation décisionnels, représentatifs et opérationnels en région. La prolifération de ces nouveaux espaces de concertation répond à une double exigence de démocratisation, en ce qui concerne la politique interne et d'arrimage à la nouvelle conjoncture mondiale. Comme nouvelle dynamique d'entrée en rapport entre les acteurs et nouvelle façon de négocier les aspects sociaux et économiques du développement, la concertation présente une centralité dans la renégociation du contrat social, révisant la légitimité de l'État et son modèle d'intervention dans la société civile et dans l'économie. Il ne fait nul doute que la convergence qui se réalise entre tous les acteurs autour de la nécessité de s'entendre sur des interventions territorialisées déborde le champ traditionnel du développement régional de l'ère fordiste.

La prolifération des lieux de concertation ne doit pas masquer la dimension institutionnelle des transformations en cours. Ces nouvelles structures organisationnelles du développement en région sont le théâtre de chauds affrontements autour des règles du jeu à établir entre les divers acteurs dont les intérêts et visions sont fortement différenciés. Pressentant le rôle plus offensif qui est potentiellement dévolu en ces lieux, les grands acteurs collectifs en sont actuellement à y négocier leur place respective ; leur présence à ces tables de concertation renvoie elle-même au rôle qu'ils voudront et pourront tenir dans la dynamique du développement, rôle qui implique pour certains une rupture avec les

¹ Gérald Tremblay, « Le défi d'une société porteuse d'avenir », dans Pierrette Gagné et Michel Lefèvre (dir.), *L'entreprise à valeur ajoutée. Le modèle québécois*, Montréal, Publi-Relais, 1993, 19-23.

pratiques collectives passées. Les grandes positions, stratégies et visions des divers acteurs sont elles-mêmes en voie de redéfinition.

Ainsi, la présence des travailleurs syndiqués au sein des tables de concertation, que ce soit au sein des régies régionales de la santé ou aux tables sectorielles des différentes grappes industrielles, est loin d'être « acquise » au sens où elle relève d'une nouvelle légitimité qui est encore à débattre ; par-delà la représentation des travailleurs et la défense de leurs intérêts directs, les organisations syndicales doivent faire la preuve qu'elles peuvent passer à l'offensive et apporter leur contribution propre au développement et à la définition des stratégies régionales, preuve qui se concrétise d'abord à partir des nouvelles pratiques de gestion en entreprise. Il faut souligner que la Confédération des syndicats nationaux et la Fédération des travailleurs du Québec ont déjà consacré des efforts à définir leur position en regard du développement régional. Les pouvoirs municipaux apparaissent eux aussi comme de « nouveaux acteurs » du développement ; non pas que les élus municipaux n'aient jamais eu droit de regard sur les affaires économiques locales, mais parce qu'ils se situent sur la ligne de front de la lutte aux problèmes socio-économiques engendrés par les transformations économiques actuelles et qu'ils interviennent dorénavant de façon plus concertée. Il n'est plus rare de voir de mini-sommets socio-économiques s'organiser à cette échelle spatiale, qui permettent d'ajouter du poids aux projets locaux au sein des stratégies régionales. Les élus ne sauraient toutefois à eux seuls représenter toute la complexité de l'État local ¹, prétention qui est d'ailleurs contestée par plusieurs, à l'heure où ils constituent au moins le tiers des décideurs rassemblés au sein des CRD, notamment par le milieu communautaire. Quant à ce dernier, sa place dans les lieux de pouvoir régionaux évolue à des rythmes différents selon les régions, compte tenu des visées et du degré d'organisation du réseau communautaire sur le territoire régional ainsi que des résistances qu'il rencontre auprès des autres partenaires ². Si le rôle des organismes communautaires est largement reconnu sur le terrain des services sociaux, il l'est beaucoup moins sur celui du développement économique, alors que pourtant l'action communautaire se tourne de plus en plus vers « l'insertion sociale par l'économie », soit vers des actions directement économiques en vue de pallier des problèmes sociaux comme celui du chômage (qui prend des allures chroniques chez certaines catégories de populations) ³.

À moyen terme, un certain rapprochement du mouvement syndical et du milieu communautaire est possible, notamment sur le terrain de la lutte à l'exclusion socio-économique. Alors que, jusqu'ici, les syndicats avaient voulu exercer une

¹ Warren Magnusson, « The Local State in Canada : Theoretical Perspectives », *Canadian Public Administration* 28, 4 (1985), 575-599.

² Claude Lapointe, « Entre le pouvoir et l'influence : la Corporation de développement économique communautaire des Bois-Francs », dans (les) *Actes du IV^e Colloque biennal du Regroupement québécois des intervenants et intervenantes en action communautaire en CLSC*, tenu les 26-28 mai 1994, à Sherbrooke, à paraître.

³ Bernard Eme et Jean-Louis Laville (dir.), *Cohésion sociale et emploi*, op. cit.

hégémonie au sein de la gauche québécoise, ils tendraient dorénavant à reconnaître l'autonomie du milieu communautaire ¹. Toutefois, différentes occasions ² ont permis de mesurer la distance qui subsiste entre ces deux acteurs sur le plan des préoccupations et la difficulté à dégager des positions communes.

La coopération qui s'est instaurée dans les années 1960 entre l'État et le secteur privé sur le terrain du développement économique prend peut-être elle aussi de nouvelles formes sur le plan local. Les entrepreneurs d'un même territoire ou d'un même secteur d'activité tendent à tisser de nouvelles relations de coopération face au défi de la conquête des marchés extérieurs ³. De plus, ils trouvent un nouvel « appui logistique » auprès des institutions locales vouées au développement de l'entrepreneurship. Toutefois, on ne saurait ignorer le fait que, dans la tradition de la libre-concurrence, les négociations sur les investissements publics/privés sont encore le plus souvent secrètes et que les décisions se prennent ailleurs qu'en des lieux de concertation régionale. On entrevoit pourquoi une politique de développement ne saurait se réduire à une approche d'entreprise.

Ainsi, au sein même des structures mais en dynamique avec les courants sociaux, on en est à définir quels seront les partenaires du développement et à négocier les modalités de leur représentation. Tout ce qui relève de l'institutionnel est encore à débattre et à régler. Bien que des règlements particuliers surviennent au sein des différentes organisations, de façon quelque peu éclatée et selon des configurations sociopolitiques propres à chaque territoire, le jeu est loin de se dérouler en circuit fermé dans chacune des régions. Ce sont les règles de l'ensemble du jeu du développement qui sont en redéfinition. L'issue de la question nationale au Québec sera sans doute centrale, en amont, du pouvoir et des moyens qui pourront être accordés en ces lieux. Il reste encore à discuter de l'arrimage entre les différentes tables de concertation régionales, entre les différents programmes étatiques, entre les décisions qui se prennent à Québec ou à Ottawa et celles qui devront être prises localement par l'ensemble des partenaires. Bref, dans l'avenir de ces lieux de concertation se joue aussi le nouveau projet de société et le degré de démocratie à venir dans le développement. Les jeux sont encore ouverts quant à la nature du nouveau contrat social et du nouveau modèle de développement.

L'harmonisation de l'intervention dans le développement socio-économique et l'orientation d'ensemble du modèle pourraient encore aller dans différentes directions. Trois stratégies nationales de développement s'avèrent possibles : la voie néo-libérale qui fait avant tout confiance au marché, la voie néo-fordiste qui

¹ Jacques Boucher, *Transformation du discours de la CSN sur la modernisation sociale des entreprises* (1970-1992), Montréal, Thèse de doctorat, Université du Québec à Montréal, 1994.

² Un colloque réunissant les grandes centrales syndicales et les organisations communautaires avait lieu à Montréal en mars 1994.

³ Diane Poulin, Benoît Montreuil et Stéphane Gauvin, *L'entreprise réseau bâtit aujourd'hui l'organisation de demain*, s.l., Publi-relais, 1994.

veut voir se maintenir le rôle actuel de l'État central et l'alternative post-fordiste ou la voie d'une décentralisation et d'une démocratie plus directe. Ces stratégies accordent au local et au régional une place importante, mais très différente.

La version néo-libérale

Une stratégie nationale de développement qui serait défensive et d'inspiration néo-libérale pourrait contribuer au renforcement de la dualisation sociale et géographique. Dans ce cas, les groupes communautaires et les syndicats qui se sont engagés dans le développement confinerait leurs luttes aux seuls enjeux dits régionaux et locaux, notamment sur les effets de la désintégration sociale dans leur communauté ou dans leur entreprise, alors que les « développeurs », aidés par l'État, se réserveraient les grands projets tournés vers l'extérieur et les questions liées à la contrainte économique externe. Les vertus des micro-territoires seraient ainsi essentiellement duales : les groupes communautaires, les autorités locales, les syndicats, les entreprises économiques du « développement local » se caractériseraient par une plus grande souplesse du rapport salarial, une plus grande efficacité de gestion de par leur proximité aux populations desservies et par des coûts de production moins lourds pour la nation. Bref, selon cette vision, les institutions du développement local offrent un ensemble de garanties satisfaisant aux exigences de la gestion étatique du social, de sorte que l'État ainsi libéré pourrait se consacrer aux secteurs gagnants et donc à la seule régulation du cycle du capital sur la scène internationale.

La version néo-fordiste

Avec raison, Klein et Dionne ¹ sonnent l'alarme quant à une vision libérale de la désintégration des communautés locales ; certains, disent-ils, percevraient cette désintégration comme un déclin *naturel*, les dynamiques de la croissance capitaliste se déplaçant vers d'autres lieux. Si cette question est légitime, il faut voir que par ailleurs la solution à ce problème ne pourra se trouver sous le fordisme. Bien que la tentation soit grande de s'en tenir à la manière fordiste de préserver les acquis sociaux, cette tentation peut aussi signifier un recul. Sur le plan politique, un fordisme même renouvelé n'est plus apte à susciter des alliances aussi larges que lors de la Révolution tranquille, époque où l'on tendait relativement vers le plein-emploi. Comme nous avons tenté de le démontrer plus haut, les nouveaux mouvements sociaux et les tenants d'un partenariat territorialisé s'inscrivent en faux non seulement contre l'exclusion politique qui découle d'une solidarité centralisée, mais aussi contre le gonflement du rang des exclus économiques et sociaux, marginalisés par les transformations économiques. Cette demande d'autonomie rejoint les préoccupations économiques de la bourgeoisie

¹ Hugues Dionne et Juan-Luis Klein, « La question régionale au Québec contemporain », *Cahiers de géographie du Québec* 37, 101 (septembre 1993), 219-240.

pour qui la responsabilisation, d'ailleurs plus individuelle que collective, de la population permettrait une réduction des coûts des interventions et services publics. Sous la pression de la concurrence mondiale actuellement déchaînée, et dans la perspective où l'injection de fonds publics dans l'économie nationale ne relève plus d'un cercle vertueux d'accumulation, une aide palliative est désormais improductive, au-dessus de la capacité de cotiser des citoyens, et son enveloppe budgétaire vouée à un rétrécissement certain, tandis que, par ailleurs, elle ne résout aucunement la question de l'insertion sociale des exclus du marché du travail. La stratégie néo-fordiste ne semble donc pas viable ni économiquement ni politiquement.

Chez les tenants de la voie néo-libérale tout comme, d'une certaine façon, chez ceux qui prônent le maintien du modèle fordiste, on tend à opérer une nette séparation entre l'économie et le social, entre la contrainte externe et les besoins sociaux. Dans un cas comme dans l'autre, le développement local et régional est perçu comme palliatif à une dualisation sociale et géographique. Selon cette vision, les institutions et les politiques de développement local et régional seraient circonscrits à un rôle palliatif en vertu duquel ils adouciraient les effets d'un développement économique tourné vers l'extérieur tout en assurant à l'interne une gestion plus efficace et moins coûteuse des rapports sociaux. Autrement dit, une nette division s'opérerait entre une gestion régionale et locale du social (plan Picotte et réforme de la santé et des services sociaux du ministre Côté) et une gestion étatique des échanges internationaux (plan Johnson). Ce scénario dualiste peut s'imposer plus facilement dans une conjoncture qui laisse peu de marge de manœuvre aux logiques extra-économiques et peu de place à l'économie sociale et mixte, advenant notamment une hégémonie de type néo-libéral misant sur la seule régulation par le marché mondial, ou encore de type néo-corporatiste, par laquelle les grands acteurs évoluant à l'échelle sociétale se cantonneraient dans la défense de leurs intérêts strictement corporatifs et des acquis, ce qui perpétuerait une dynamique de confrontation. Dans ces cas, le développement local et régional contribuerait à isoler les demandes sociales des contraintes économiques et politiques et réduirait le contrôle des citoyens sur les décisions qui façonnent la société dans laquelle ils vivent. Ainsi défini, le développement local et régional irait dans le sens d'une réduction du champ d'exercice de la démocratie en excluant de ce champ les grandes décisions concernant l'économie et le modèle de développement.

L'alternative post-fordiste

Un modèle de développement qui favorise l'élargissement de la démocratie est également possible. Cette troisième voie miserait sur la concertation comme voie de mobilisation de tous les acteurs afin de relever les défis que soulève l'économie tant internationale que régionale et locale. Ici, le développement local est au centre d'un modèle de développement national ouvert sur le monde, un modèle qui donne priorité aux ressources humaines et qui ouvre sur une plus grande démocratisation

des rapports de travail et de consommation. Si le développement local et régional à travers la concertation et le partenariat est en train de devenir partie prenante du paradigme sociétal ¹, il faut reconnaître que, sur le plan institutionnel, nous n'en sommes qu'au début d'un processus d'institutionnalisation, d'un processus de définition des règles. Après des tables de concertation et des sommets amorcés par en haut (jusqu'en 1985 ²) et après des opérations d'alerte ou d'urgence, des forums et des états généraux de toutes sortes (p. ex. les états généraux du monde rural en 1990-1991) amorcés par en bas, on peut supposer que les règles du jeu d'un véritable partenariat commencent à se préciser et les alliances pour obtenir leur institutionnalisation, à prendre forme. Ce long processus ne doit pas être escamoté si l'on veut éviter les pièges du corporatisme et du dualisme. Par ailleurs, il est temps de consolider certaines avancées sous peine de démobilisation des forces les plus engagées et d'un effritement irrémédiable du tissu social. La viabilité future d'un modèle de développement démocratisé, résolvant la crise de représentation politique, passe par une redéfinition de « l'utilité sociale », et donc d'une redéfinition à la fois de l'économie et du social et de leur rapport, de manière à contrer l'exclusion de larges pans de la population comme c'est le cas actuellement. L'avenir se jouera en grande partie autour de la reconnaissance des partenaires du tiers secteur et des initiatives locales ³. Si l'on veut une démocratisation du développement économique, il ne faudrait pas que les nouveaux réseaux de concertation qui se tissent à même les conseils d'administration des multiples institutions et associations locales se fassent sans ces partenaires qui cristallisent les demandes d'autonomie et de nouvelle solidarité de la population.

Conclusion

L'importance du local et du régional varie considérablement selon le modèle de développement. L'enjeu du développement régional s'est historiquement constitué autour de la question des disparités socio-économiques régionales. Le développement régional a posé comme responsabilité nationale le problème des disparités socio-économiques qui se condensent en certains espaces du fait de l'implantation inégale des structures de l'activité économique. Les politiques de développement régional ont été une façon d'harmoniser l'économie et le social, dans une logique redistributive, orchestrée par l'État central (keynésien et de providence) dans un modèle d'ensemble où la capacité de consommer constituait un débouché direct de la production sur les marchés nationaux (modèle qualifié de

¹ Pierre Dommergues (dir.), *La société du partenariat*, Paris, Afnor-Anthropos, 1988.

² Pierre Fournier, *La concertation au Québec. Études de cas et perspectives*, Québec, Commission consultative sur le travail et la révision du code du travail, Publications du Québec, 1986.

³ Jean-Louis Laville, « Économie et solidarité. Pour une problématique du changement institutionnel », *op. cit.*, 1990 ; Bernard Perret et Guy Roustang, *L'économie contre la société : affronter la crise de l'intégration sociale et culturelle* Paris, Seuil, 1993 ; François Plassard, *Le projet du développement local dans la mutation économique et culturelle des sociétés industrialisées*, Paris, Epsilon/Aldea, S.D..

fordiste). Au sein de ce modèle, les politiques de développement régional devaient contribuer en liaison avec les politiques sociales à une homogénéisation des modes de vie. Cette homogénéisation a contribué à soutenir le cycle d'expansion économique fordiste jusqu'au milieu des années 1970 en accroissant la capacité de consommation dans toutes les régions et en créant partout des conditions comparables de valorisation des investissements.

Les politiques de développement régional en conformité avec le fordisme supposaient aussi une certaine participation de la population, mais cette participation se réduisait souvent à la simple consultation sur des plans et projets définis « en haut » qui ne tenaient pas compte des différences locales. De façon plus ou moins ambivalente, le développement local notamment dans les régions périphériques (et par la suite dans les quartiers défavorisés des grandes villes) est apparu dans la seconde moitié des années 1970 comme remise en cause des politiques de développement régional leur reprochant à la fois de ne pas réaliser leurs promesses (élévation des niveaux de vie) et de ne pas tenir compte des différences locales et régionales. Ainsi, une partie des revendications pour un développement local plus autonome rejoint les demandes des nouveaux acteurs sociaux (femmes, groupes écologiques, refus du travail monotone et aliénant) pour un autre modèle de développement qui fasse plus de place à la qualité de vie, aux différences et à la concertation et donc à la démocratie. Alors que ces nouvelles demandes révélaient les limites des systèmes centralisés et technocratiques et notamment des États centraux, la globalisation de l'économie annulait presque une grande partie des mécanismes de régulation non seulement de l'économie mais aussi des rapports entre l'économie et le social.

Dans la perspective de l'après-fordisme, l'enjeu concerne désormais les façons de garantir une intervention collective différenciée sur les structures de l'économie nationale en tenant compte des problématiques territoriales diverses, ce qui place la concertation locale et régionale au carrefour de différentes stratégies nationales de développement. Les jeux sont encore ouverts quant à la nature du nouveau contrat social et du nouveau modèle de développement. Dans l'une ou l'autre des stratégies explorées, le développement local occupe une position relativement centrale mais possède une signification différente. D'un côté, en ce qui concerne le néo-libéralisme comme en ce qui concerne le néo-fordisme, le développement local est appelé à pallier une croissance économique n'obéissant qu'à la logique concurrentielle ; de l'autre, le développement local devient partie prenante d'un nouveau contrat social (et donc de nouveaux compromis) qui vise à refaçonner la société de manière à réduire l'exclusion et à élargir le champ de la démocratie, ce qui fait une place plus large à des valeurs comme la solidarité, l'autonomie, la qualité de vie, etc. Dans ce dernier scénario, la concertation et le partenariat deviennent une obligation pour les forces progressistes même si l'une et l'autre se rattachent presque toujours aux relations asymétriques (et donc aux rapports de forces inégales).

En somme, la signification sociologique actuelle de la revalorisation du local et du régional consiste à déduire d'un raisonnement qui se traduit moins en termes de « régions qui perdent ou qui gagnent » qu'en termes de stratégies différentes qui s'avèrent plus ou moins gagnantes pour les divers acteurs sociaux. Le repli sur le fordisme est résolument une stratégie perdante puisqu'il ne permet plus à la société québécoise de se positionner avantageusement sur la scène mondiale, qu'il génère une exclusion politique, économique et sociale de plus en plus large, et ce, malgré le régime de compensation monétaire (plutôt individualisé) ; cette stratégie est non viable à long terme. La voie néo-libérale, affirmant qu'il faut d'abord penser à relancer la croissance pour ensuite pouvoir financer des services ou créer de l'emploi, reste sourde tant aux revendications portées par les mouvements sociaux qu'aux impératifs de déblocage de la demande sur un marché désormais mondial ; en outre, il y a fort à parier qu'elle ne ferait que renforcer le clivage des niveaux de revenu et des « degrés » de citoyenneté au sein de la société. Certains y gagneraient, alors que d'autres y perdraient, moins de par une dynamique de vases communicants que par l'impossibilité de relancer une véritable croissance mondiale de cette façon. Le post-fordisme semble la seule véritable solution gagnante pour le plus grand nombre, puisqu'il repose sur la constitution d'une nouvelle solidarité et d'un contrat social réel, pour lequel les différentes parties sont prêtes à faire des compromis.

PARTIE 2

LE QUÉBEC DES RÉGIONS

CHAPITRE 6

Les villages face à l'État : de la révolte territoriale au développement local *

● HUGUES DIONNE et JUAN-LUIS KLEIN ●

[Retour à la table des matières](#)

Le présent chapitre porte sur l'analyse d'un phénomène territorial nouveau engendré par les révoltes des communautés locales et périphériques contre des décisions étatiques qui affectent leur avenir ou carrément pour défendre la viabilité de leur milieu contre les dynamiques d'exclusion sociale et territoriale. La nouveauté du phénomène ne réside pas dans la résistance des populations locales à des projets étatiques. Ce genre de résistance est bien connu au Québec ¹. Elle réside plutôt dans l'envergure qu'il prend, dans la nature des initiatives prises par les acteurs et dans le consensus qu'il recueille auprès de ces acteurs.

Ces mobilisations des communautés locales pour la défense de leurs structures ou institutions sont de plus en plus fréquentes et se produisent dans toutes les

* Les recherches dont s'inspire ce texte ont été financées par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC), par le fonds FCAR du Québec et par le fonds FODAR de l'Université du Québec. Les auteurs tiennent à remercier ces institutions pour leur appui. Ils remercient aussi les collègues Danielle Lafontaine et Pierre-A. Tremblay pour leurs commentaires.

¹ Voir Alain-G. Gagnon, *Développement régional, État et groupes populaires*, Hull, Les Éditions Asticou, 1985 ; Hugues Dionne (dir.), *Aménagement intégré des ressources et luttes en milieu rural*, Rimouski, Cahiers du GRIDEQ 11, 1983.

régions périphériques du Québec. À notre avis, elles interpellent la société québécoise dans son ensemble. Nous considérons qu'une réflexion sur ce phénomène est importante, surtout dans le contexte d'un débat sur la souveraineté du Québec, souveraineté évidemment territoriale. Un tel débat ne peut pas se limiter aux problèmes juridiques ou frontaliers. On doit aussi considérer les attitudes des acteurs territoriaux face à l'État et, donc, les problèmes qui se posent dans l'articulation des communautés locales autour de la société globale.

Nous postulons que les structures territoriales médiatisent les rapports entre l'État et les communautés locales, ce qui contribue à leur régulation. Or, les modalités de régulation adoptées progressivement au Québec remettent en cause les formes traditionnelles d'occupation du territoire, ce qui témoigne d'une crise et compromet le sort de nombreuses communautés rurales périphériques. Qu'advient-il alors de la partie de l'espace québécois occupée et façonnée par ce type de communautés ? Faut-il se fier aux possibilités endogènes de ces communautés ou s'en remettre à la responsabilité étatique à l'égard de l'équilibre dans l'aménagement du territoire ? Quels modèles doit-on adopter, surtout à l'heure de la remise en question de l'État-providence et de son expression spatiale, c'est-à-dire le développement régional ?

Nous aborderons ces problèmes en quatre temps. Premièrement, nous ferons un diagnostic sommaire de la situation des communautés rurales périphériques, en insistant sur les problèmes d'exclusion qui affectent leurs habitants. Deuxièmement, nous construirons une problématique inspirée de la théorie de la régulation, afin de mieux situer le problème des communautés périphériques québécoises dans le contexte de la société post-fordiste. Troisièmement, nous analyserons deux cas, celui de la lutte de la population de Saint-Clément, dans le Bas-Saint-Laurent, contre la décision de la Société canadienne des postes de fermer le bureau de poste de la localité, et celui de la mobilisation de la population de l'Anse-Saint-Jean, au Saguenay, pour l'implantation d'un équipement majeur de développement récréo-touristique. Ces deux cas, différents mais convergents, montrent les effets de la révolte sociale sur le renforcement des identités locales et sur l'engagement des collectivités dans le développement de leur milieu. Et, pour terminer, nous tirerons les conclusions de cette analyse comparée en ce qui concerne les perspectives qui s'offrent aux communautés rurales périphériques et les limites auxquelles se heurte leur développement.

L'exclusion socio-spatiale et le rétrécissement du territoire habité

C'est bien connu, l'œkoumène québécois se rétrécit. La population diminue de moitié dans certaines collectivités rurales alors que les petites et moyennes villes régionales réussissent difficilement à maintenir leur population lorsqu'elles n'en perdent pas. Le démantèlement des économies agro-forestières, la modification des hiérarchies urbaines, l'attraction des métropoles sur les couches dynamiques des

populations locales et bien d'autres facteurs ont entraîné plusieurs territoires ruraux périphériques dans des processus de déclin et de désintégration, au point que 550 petites municipalités rurales québécoises sont dans une situation de précarité économique ¹.

Ce rétrécissement de l'espace habité et cette situation de déclin des collectivités rurales ont amené les leaders ruraux à convoquer les États généraux du monde rural, large assemblée tenue en février 1991 sous les auspices de l'Union des Producteurs agricoles (UPA). Après avoir déterminé les causes structurelles du déclin rural, en particulier les effets pervers du modèle de croissance productiviste appliqué au Québec depuis la Révolution tranquille, les participants à cet événement ont élaboré une stratégie de développement basée sur la revalorisation des ressources humaines locales, sur le développement économique « par le bas », sur des perspectives durables et écologiques de développement et sur un renforcement des pouvoirs locaux ².

Les diagnostics posés lors de cette assemblée révèlent deux ruralités particulières, radicalement différentes mais également menacées : celle des régions centrales à haute performance agricole, obligées de faire face de plus en plus aux impératifs d'une concurrence élargie, et celle des régions périphériques qui tentent de développer des activités économiques structurées selon les logiques de marché devant remplacer des économies traditionnelles locales et qui sont soumises à des processus de marginalisation socioculturelle, de dépendance économique et d'érosion démographique.

La déstructuration des collectivités locales est souvent jugée suivant l'approche des avantages comparatifs, dont les critères se rattachent à ceux de la sélection naturelle ³. Selon cette approche, le déclin de certaines régions est dû à leur inaptitude à se doter d'outils valables de développement et à leur incapacité d'engendrer des activités économiques structurantes. Mais, selon la vision que nous défendons, la limite de ces approches économiques dominantes est de se satisfaire de ces diagnostics et de faire porter le fardeau du développement par les communautés locales elles-mêmes en les accusant de manquer de leadership, d'initiatives endogènes et de projets.

¹ Pour des diagnostics de la situation démographique des régions du Québec, voir Charles Côté, *La désintégration des régions*, Chicoutimi, J.C.L., 1991 ; Bruno Jean, « La dévitalisation et la revitalisation des espaces ruraux : des ruralités menacées au développement rural durable », dans Jacques Chevalier, et al. (dir.), *De la Loire au Saint-Laurent. Des régions rurales face aux recompositions socio-territoriales*, Rimouski, GRIDEQ-GRIR-CNRS, 1991 ; Clermont Dugas, *Disparités socio-économiques au Canada*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1988.

² Voir Bernard Vachon (dir.) *Le Québec rural dans tous ses états*, Montréal, Boréal, 1991.

³ Pour une synthèse de cette approche appliquée aux régions canadiennes, voir F.J. Anderson, *Regional Economic Analysis : A Canadian Perspective*, Toronto, Harcourt Brace Jovanovich, 1988. Pour une critique, voir Juan-Luis Klein, « Procès au développement régional », *Le géographe canadien* 34, 4 (1992), 200-206.

Les efforts locaux de développement ne peuvent pas être évalués en dehors des tendances structurelles de division sociale et de spécialisation du territoire¹. Les dynamiques d'exclusion des groupes sociaux et des territoires se superposent dans les communautés locales périphériques et marginalisées et provoquent un état de dépérissement à la fois social et spatial². Il est de plus en plus évident que l'envergure des solutions à envisager suppose un projet politique qui intègre une volonté nationale de maintenir et de développer les territoires habités, mais aussi, ce qui est encore plus important, il faut que ce projet soit élaboré avec la participation des populations touchées. La stricte logique économique d'éclosion de solutions locales est aujourd'hui insuffisante compte tenu de l'état de dépérissement de plusieurs communautés. Il est donc illusoire d'évaluer le potentiel d'un milieu à partir uniquement de ses possibilités endogènes.

La métropolisation post-fordiste : tendance lourde mais pas incontournable

Selon les analyses les plus récentes³, dans la société post-fordiste, le dynamisme économique serait induit par l'agglomération urbaine. Le développement se « métropolise »... « les régions qui gagnent sont des régions urbaines »... « pour le présent et pour l'avenir immédiat, l'urbanisation est à tout coup gagnante »..., affirme-t-on⁴. Cette primauté de l'urbain dans le dynamisme « développemental » semble confortée par certaines analyses qui mettent en doute le dynamisme des communautés périphériques. Selon ces analyses, la périphérie rurale ne serait pas une source de solutions de rechange, voire de mobilisation sociale et d'auto-développement, comme l'ont soutenu plusieurs auteurs⁵.

¹ Cette spécialisation territoriale n'est pas seulement le résultat des tendances économiques. Elle est aussi consacrée par des visions politiques. Pour un exemple, voir Québec, *À l'heure de l'entreprise régionale*, Plan d'action en matière de développement régional, Québec, OPDQ, 1988.

² Comme le montrent avec des méthodes et approches différentes mais convergentes Charles Côté, *La désintégration des régions*, op. cit., et Bernard Vachon, *Le Québec rural dans tous ses états*, op. cit.

³ Voir Georges Benko et Alain Lipietz (dir.), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, Presses universitaires de France, 1992 ; Claude Lacour, « La tectonique des territoires : entre intégration et éclatement », dans C. Dupuis et J.-P. Gilly (dir.) *Industrie et territoires en France*, Paris, La documentation française, 1993, 173-181 ; Michael Storper et Alan Scott, « Le développement régional reconsidéré », *Espaces et sociétés* 66, 1992, 7-38 ; G. Benko (dir.), *La dynamique spatiale de l'économie contemporaine*, La Garenne-Colombes, Éditions de l'Espace Européen, 1990.

⁴ Georges Benko et Alain Lipietz, *Les régions qui gagnent*, op. cit., 13 et 381.

⁵ Voir entre autres John Friedman, *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Cambridge, Blackwell, 1992 ; Michel Bassand, « Développement local et processus identitaires », dans Christiane Gagnon et Juan-Luis Klein (dir.), *Les partenaires du développement face au défi du local*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, GRIR, 1992, 267-295 ; Jean-Louis Laville, « Économie et solidarité », *Cahiers internationaux de sociologie* 89 (1990), 289-312 ; Pierre Hamel, *Action collective et démocratie locale*, Montréal,

Les auteurs qui se réclament de « la nouvelle orthodoxie économique » désignent les espaces où se concentre le dynamisme économique comme des « régions gagnantes »¹. Celles-ci correspondent soit à des métropoles de taille moyenne qui ont assuré la transition d'un mode de développement de type fordiste à un mode de développement de type flexible, ce qui entraîne à la fois un dynamisme social et culturel et un entrepreneuriat ancré localement, soit à des « districts industriels » supportés par une multiplicité de petites et moyennes entreprises, par un réseau de relations directes et personnelles entre les acteurs économiques, sociaux et politiques et par une structure communautaire astreignante sur le comportement social des habitants.

Mais, quelles sont donc, dans ce contexte, les possibilités des régions « perdantes » ? Souvent excentriques par rapport aux métropoles, elles ne peuvent pas se nourrir de leur dynamisme et subissent ainsi un processus d'exclusion. Sont-elles donc inéluctablement condamnées au déclin ? L'analyse du cas du Québec semble montrer que, bien que le danger de la désintégration et de l'anomie soit très réel, il peut, dans certaines occasions et sous certaines conditions, être contourné par des communautés locales qui font de la survie et de la viabilité de leur milieu un enjeu de mobilisation collective².

Les populations exclues tendent elles-mêmes à expérimenter diverses pratiques d'appropriation communautaire et d'affirmation territoriale. Les modèles de société qui sous-tendent ces pratiques ne sont peut-être pas explicités. L'alternative qui s'élabore au travers de ces pratiques nouvelles de production et de consommation est sans doute difficile à repérer. Toutefois, l'enjeu est clair. Ses mobilisations révèlent un conflit majeur entre les communautés locales et l'État. Une dualité se dégage de façon de plus en plus nette entre les « acteurs-terrain », qui doivent se soumettre à des contraintes structurelles et à des règles gouvernementales souvent peu adaptées aux besoins des collectivités territoriales, et des « fabricants de normes », qui télécommandent les processus de développement et posent des exigences de croissance inspirées de standards extérieurs.

Presses de l'Université de Montréal, 1991 ; Benoît Lévesque, Serge Joyal et Omer Chouinard (dir.), *L'autre économie, une économie alternative ?*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1989 ; Juan-Luis Klein et Christiane Gagnon, *Le social apprivoisé. Le mouvement associatif, l'État et le développement local*, Hull, Les Éditions Asticou, 1989.

¹ Georges Benko et Alain Lipietz, *Les régions qui gagnent*, op. cit.

² Voir Hugues Dionne et Juan-Luis Klein, « La question régionale et le développement local au Québec contemporain », *Cahiers de géographie du Québec* 37, 101 (1993), 219-240 ; Bernard Vachon, *Le développement local : théorie et pratiques. Réintroduire l'humain dans la logique du développement*, Montréal, Gaëtan Morin Éditeur, 1993 ; A. Lemelin et R. Morin, « L'approche locale et communautaire au développement économique des zones défavorisées : le cas de Montréal », *Cahiers de géographie du Québec* 35, 95 (1991), 285-306.

L'État-accompagnateur, nouvelle formule québécoise implantée depuis 1992 ¹, qui vise à définir de nouveaux contrats sociaux entre l'État et les collectivités régionales, tout en exerçant un contrôle institutionnalisé sur les normes à travers des programmes et des directives, ne modifie pas radicalement la situation. Le nouveau partage de responsabilités et de compétences entre l'« État-accompagnateur » et les acteurs locaux risque de confirmer la périphérisation de certaines régions, et surtout la marginalité des communautés rurales dans ces régions. Ceci est dû à l'échelle de l'exercice, qui permet aux métropoles régionales d'imposer leurs priorités aux dépens des espaces ruraux, et aux faibles moyens accordés aux régions par le gouvernement, ce qui consacre les inégalités entre les régions plus riches et les régions périphériques. Dans bien des régions, l'exercice de planification stratégique institué par cette nouvelle formule risque de se limiter au conditionnement normatif des structures régionales de concertation et à des opérations réduisant les collectivités locales et micro-territoriales à de simples échelons fonctionnels reproducteurs de normes centrales.

C'est contre ce genre de « téléguidage » que se révoltent certaines communautés locales, dont la résistance doit être évaluée à partir de ses effets de dynamisation des collectivités. Face à la dévitalisation de divers milieux ruraux, plusieurs mobilisations populaires ont vu le jour depuis quelques années afin de dénoncer une situation alarmante et d'inciter les acteurs locaux à participer à l'élaboration de projets de développement. Or, la difficulté d'agir localement est maintes fois exprimée par les leaders de ces mouvements qui doivent, d'une part, faire preuve de beaucoup d'imagination dans la recherche de solutions locales et, d'autre part, résister aux contraintes macroéconomiques et aux pressions politiques nationales, et même régionales, qui compromettent les efforts déployés localement. Il est donc important de mesurer la portée effective et à court terme de ces actions.

Se pourrait-il que, lors des mobilisations des citoyens pour la défense de leurs institutions ou de leurs équipements, les communautés développent des sentiments d'appartenance et des rapports sociaux favorables à l'innovation sociale ? Si tel était le cas, les conflits entre le local et l'État engendrés par les résistances locales à la dévitalisation pourraient être considérés comme des déclencheurs de dynamismes locaux, et, plutôt que de les contrer, il faudrait s'en inspirer pour l'élaboration de stratégies plus globales de développement local.

¹ L'État-accompagnateur est défini et caractérisé dans Québec, *Développer les régions du Québec*, Québec, Ministère délégué aux Affaires régionales, 1992. Pour une analyse, voir Hugues Dionne et Juan-Luis Klein, « La question régionale et le développement local au Québec contemporain », *op. cit.*

La résistance à la dévitalisation : étude de deux cas

Nous avons examiné deux cas de résistance locale à la dévitalisation sociale, les cas de Saint-Clément dans le Bas-Saint-Laurent et d'Anse-Saint-Jean au Saguenay. Ces deux exemples présentent un certain parallélisme. Dans les deux exemples, l'enjeu des confrontations réside dans la survie même des collectivités engagées. La population des deux villages se mobilise pour assurer la viabilité de leur milieu et, ce faisant, elle se heurte à l'État, allant jusqu'à l'adoption de moyens illégaux pour tenter de contourner le modèle normatif qu'on leur impose.

Nous montrerons, à l'aide de ces deux exemples, que l'attachement à leur communauté a entraîné les citoyens de ces villages à adopter des stratégies d'affrontement avec l'État pour tenter de faire valoir leurs priorités de développement local. Nous pensons que ces stratégies sont révélatrices à la fois de la dysfonctionnalité des appareils politiques à l'égard des situations locales concrètes de développement et de la nécessité de mettre de l'avant un entrepreneuriat social et communautaire mobilisateur des ressources du milieu et capable d'engendrer une dynamique de développement local.

La résistance du village de Saint-Clément ¹

L'occupation du bureau de poste du village de Saint-Clément à l'hiver 1993 a été l'objet d'une couverture médiatique nationale. Saint-Clément est un petit village agro-forestier de 580 personnes, situé à une quarantaine de kilomètres au sud-est de Rivière-du-Loup. Le « cas de Saint-Clément » peut nous permettre de dépasser l'événement journalistique et d'élargir l'analyse des significations développementales et socio-spatiales des résistances territoriales.

Rappelons brièvement le « cas ». Compte tenu du départ « naturel » en juin 1992 du maître de poste de Saint-Clément, le conseil municipal prend connaissance de l'intention de la Société canadienne des postes (SCP) de reconverter le bureau de poste. La vente au détail devait être transférée à un commerçant local et la livraison du courrier devait être réorganisée en utilisant des boîtes postales ou des casiers postaux. Le maintien de l'édifice du bureau de poste était devenu superflu pour les responsables de la SCP étant donné que, depuis quelques années, les maîtres de poste parvenus à leur retraite n'étaient plus remplacés systématiquement. Or, dès le début, les citoyens de Saint-Clément

¹ Les informations sur ce cas sont tirées d'une analyse du dossier de presse, d'auditions d'enregistrements (assemblées et entrevues) et d'observations de terrain. Nous remercions Raymond Beaudry, actuellement en rédaction de thèse de doctorat en sociologie à l'Université Laval, pour sa collaboration. Son sujet de recherche porte sur les mouvements territoriaux et identitaires de l'Est du Québec.

refusent la solution de conversion proposée et expulsent du village les représentants de la SCP.

Durant l'automne 1992, un comité de sauvegarde du bureau de poste a été mis sur pied, des représentations politiques sont amorcées, des résolutions d'appui sont adoptées par plusieurs municipalités et certaines manifestations politiques sont organisées, entre autres devant le bureau du député fédéral. Face au faible appui politique et à l'incompréhension de la SCP, le comité de sauvegarde a décidé d'occuper le bureau de poste à partir du 5 décembre 1992.

La dynamique de résistance se modifie : rupture des discussions avec la SCP, manifestations de solidarité avec divers représentants sociopolitiques, nouvelles stratégies médiatiques, détournement symbolique d'un camion postal, organisation systématique de l'occupation du bureau de poste par la population, etc. Le temps des fêtes devient une occasion de consolider la résistance que l'on poursuit l'année suivante (1993). Une injonction déposée par la SCP n'empêche pas la tenue d'une manifestation sur l'autoroute 20 près de Rivière-du-Loup, ce qui entraîne des arrestations, des auditions de l'injonction, la nomination de médiateurs et une ordonnance judiciaire interdisant l'occupation du bureau de poste. La population se plie à cette ordonnance le 1^{er} février 1993.

L'important pour la SCP était de rétablir le service postal à sa clientèle. Un dialogue de sourds s'est entamé alors que, d'un côté, le comité de sauvegarde élaborait une solution de remplacement prenant en considération le maintien physique et fonctionnel du bureau de poste et que, de l'autre, les représentants de la SCP cherchaient à donner le service postal en sous-traitance à un petit commerçant local. Les solutions proposées n'ont aucunement satisfait la population locale qui les a refusées lors d'une assemblée publique d'information avec des représentants de la SCP tenue le 11 février 1993. Ce fut donc l'impasse.

Les faits semblent simples et on croirait y voir une dynamique normale de négociation. Mais, un examen plus attentif et minutieux de l'événement nous oblige à dépasser les interprétations de premier niveau. Le point de vue de la SCP nous fait voir une entreprise publique qui veut appliquer son programme économique de rationalisation et de rentabilisation de ses activités et qui veut satisfaire une clientèle d'environ 600 individus en leur offrant une option efficace de livraison du courrier et un service de vente apparemment plus performant. Pour cette entreprise, la résistance de Saint-Clément est le fait d'une population mal informée des atouts de la solution proposée et trop manipulée par certains leaders mal intentionnés. Selon cette perspective, la résistance de la population rurale est typique d'une communauté traditionnelle, opposée à la modernisation et au changement.

Toutefois, le point de vue du comité de sauvegarde déborde cette approche entrepreneuriale et pose le problème global du développement rural local. La

défense du bureau de poste n'a pas qu'une portée symbolique et nostalgique à l'égard d'un passé révolu. L'examen plus systématique des discours utilisés pendant cet événement dévoile une envergure sociopolitique beaucoup plus importante. Le sentiment collectif manifesté par les résistants de Saint-Clément est celui du non-respect de leur réalité spécifique. Ce qui pour les agents de la SCP était un manque de « rationalité », pour les gens de Saint-Clément constituait le refus d'une rationalité exogène et la manifestation d'une incapacité des appareils étatiques de traiter leur problème de façon appropriée.

Ceci est visible dans le discours axé sur la clientèle de la SCP, pour qui le refus du service proposé découle de l'incompréhension des impératifs macro-économiques. Mais les citoyens de Saint-Clément accusent les agents de la SCP de négliger la base sociale nécessaire à l'économie locale. Le refus d'une évaluation individuelle et commerciale du problème est soutenu par une argumentation collective et communautaire. Les citoyens n'admettent pas être considérés comme une simple compilation d'individus. Ils refusent toute consultation individuelle et poursuivent plutôt la consolidation d'une solidarité territoriale commune pour contrer les propositions d'un service individualisé. La logique d'efficacité et de service à la clientèle qui prédomine à la SCP fait face à une logique sociétale d'une communauté qui cherche à se maintenir.

Il en découle une distanciation de l'appareil politique qui ne concerne pas que la SCP. Elle s'exprime à l'égard des structures politiques gouvernementales dans leur ensemble (en particulier à l'égard de la députation). La légitimité des élus est remise en question. Les résistants de Saint-Clément ne se sentent plus représentés politiquement ; ils ne reconnaissent plus la délégation de pouvoir externe à leur communauté, ils refusent de participer aux processus globaux de définition et de résolution des problèmes de développement. L'encadrement étatique de la planification économique régionale est dénoncé parce qu'il ne convient pas aux exigences spécifiques de la communauté locale, laquelle refuse donc de s'insérer dans une procédure de concertation qui pourrait compromettre son sort au nom des impératifs de la planification régionale.

En fait, la situation dépasse la méfiance politique. Pour la plupart des opposants à la fermeture du bureau de poste, l'envergure du message de résistance s'est construite à travers l'occupation elle-même. Les résistants de Saint-Clément mettent de l'avant la nécessité de conserver un visage de société plus humain, l'importance de conserver une identité de village. Ils parlent alors de base sociale nécessaire au développement durable, de l'importance de l'ancrage communautaire, de la nécessité de mieux maîtriser son environnement social. Cette résistance révèle une recherche de société face à la logique étatique instrumentale et marchande qui détermine les liens sociaux. On comprend mieux, dans ce contexte, l'étrangeté des propositions de la SCP.

Aussi, la volonté de gérer localement les stratégies de résistance a marqué la lutte de Saint-Clément. L'hésitation à s'associer à certaines structures élargies de résistance rurale, telles la Coalition urgence rurale du Bas-Saint-Laurent ou Dignité rurale du Canada, reflète cette volonté de ne pas perdre le contrôle du processus. Le refus de tout élargissement non contrôlé de la résistance repose aussi sur des interrogations des résistants en ce qui concerne l'efficacité des modes de résolution de problèmes pratiqués par les structures populaires ou gouvernementales de concertation.

Il faut à tout prix éviter de créer des grosses structures communautaires de lutte où les petits groupes perdent toute autonomie. Il faut mettre en place une solidarité d'action plutôt qu'une solidarité d'institution. D'abord et, avant tout, une solidarité de gens et de groupes qui agissent, qui interviennent concrètement. C'est la seule façon de se protéger actuellement. S'éloigner comme la peste de ceux dont la seule action à toute fin pratique ne consiste qu'à déposer des mémoires ¹.

Il est important de constater comment se découvre une distance presque infranchissable entre la réalité vécue et la réalité gérée, c'est-à-dire entre l'espace vécu et l'espace conçu, et comment nous en arrivons à constater l'éloignement des appareils politiques qui ne peuvent plus être porteurs des revendications locales.

Le mont Édouard : la lutte d'une communauté ²

Le village d'Anse-Saint-Jean a été le théâtre, entre le 5 et le 16 février 1990, d'une révolte massive qui a ébranlé le calme et la paix traditionnels des villages ruraux du Bas-Saguenay. La communauté anjeannoise a défié la loi et la procédure administrative au rythme de ce que les citoyens ont appelé un « concerto en scie majeure pour instruments à chaîne ». Et pour cause, pendant cette période, des résidents de ce village et des autres communautés voisines ont procédé au déboisement illégal des terres publiques nécessaires pour l'aménagement d'un centre de ski alpin sur un des versants du mont Édouard, dont la mise sur pied était devenue le symbole de la survie, voire de l'épanouissement de la communauté locale.

Mais cet affrontement n'est en fait que l'aboutissement de plus de trois ans de négociations, études, expertises et contre expertises, hésitations gouvernementales et délais répétés concernant l'aménagement de ce centre de ski. Conçu au départ comme un projet de développement, l'aménagement du mont Édouard devient progressivement un symbole d'identité et de mobilisation pour toute la population

¹ Voir *L'aut'journal* 110 (février 1993).

² Les informations sur ce cas proviennent d'un dossier de presse, d'une rencontre avec Claude Boudreault, instigateur du projet et important leader dans l'épisode du mont Édouard, réalisée au mois de mars 1991, et d'observations de terrain effectuées à l'été 1992. Richard Boudreault et Denis Roy nous ont confié des documents importants pour l'étude de ce cas.

du village et, partant, l'enjeu d'une lutte à finir entre une communauté locale et l'État.

Le projet du mont Édouard est un des effets indirects de la création du Parc du Saguenay. Les gouvernements du Québec et du Canada se sont entendus en 1986 pour la signature d'une entente afin de fournir un fonds pour mettre au point des équipements dans les municipalités voisines du parc dans une zone appelée dès lors « zone périphérique ». Insérée à l'occasion de l'Entente auxiliaire Canada-Québec, qui prenait fin le 31 mars 1990, l'entente sur la zone périphérique du Parc du Saguenay devait mettre dix millions de dollars à la disposition de projets provenant des municipalités comprises dans le territoire de cette zone.

Le village d'Anse-Saint-Jean présentait alors un profil socioéconomique qui correspondait à celui des communautés rurales en désintégration. Sur les 1 371 résidents, la population active constituait 52 % des villageois, dont la moitié était sans emploi. Le taux de chômage progressait rapidement : 26 % en 1981, 42 % en 1986 et près de 50 % en 1989. À cela, il faut ajouter les assistés sociaux, dont le nombre était de 63 en 1986, d'où l'émigration des jeunes, la réduction des services et la dévitalisation sociale. Cette situation correspondait largement à celle des autres villages du Bas-Saguenay.

Mais, en dépit de cette situation socio-économique plutôt désolante, on reconnaît à ce village un appréciable potentiel de développement récréo-touristique. Situé sur la rive sud de ce qu'on appelle la « zone périphérique du Parc-Saguenay », parc provincial implanté sur les rives du Fjord du Saguenay, le site a des qualités incontestables. De plus, Anse-Saint-Jean possédait un embryon de développement récréo-touristique : une marina de 80 places, trois établissements d'hébergement (29 unités), un centre d'équitation, la pratique de la pêche blanche, un réseau de sentiers de motoneige, etc.

Interpellés par l'entente intergouvernementale sur la zone périphérique du parc et conscients de la situation de désintégration socio-économique de leur communauté, les citoyens d'Anse-Saint-Jean, comme ceux d'autres municipalités voisines, multiplient les recherches et les réunions visant à trouver des projets capables de dynamiser économiquement et socialement le milieu. Devant plusieurs possibilités, un groupe de citoyens choisit de formuler un projet structurant, un genre de « méga-projet », de base populaire : un centre de ski alpin.

La Corporation du centre alpin mont Édouard Bas-Saguenay Inc. est ainsi constituée et assume la conduite du projet. Cette organisation estime que l'implantation d'un centre de ski alpin aurait un effet déclencheur d'investissements privés d'envergure et créerait 500 emplois. Une première demande de financement pour la réalisation d'un centre de ski alpin d'une valeur de 9 200 000 \$ est ainsi présentée. Ce premier projet est refusé et le gouvernement provincial demande à la Corporation de réviser le dossier de façon à réduire les coûts et à tenir compte des

autres centres de ski alpin implantés dans la région. La corporation dépose un deuxième projet le 12 juillet 1988. Cette nouvelle demande réduit les coûts de 2,5 millions de dollars. Le coût total du projet révisé est de 7 240 000 \$. C'est autour de cette demande que se configure l'enjeu du mont Édouard.

Le projet du mont Édouard a suscité l'intervention de plusieurs acteurs politiques et économiques, certains l'appuyant et d'autres y posant des obstacles. Mais, les trois acteurs clés ont été la communauté anjeannoise et les gouvernements fédéral et provincial, car le projet était compris dans une entente fédérale-provinciale et nécessitait donc un consensus intergouvernemental.

En ce qui concerne la communauté locale, malgré des hésitations de départ ¹, tous les acteurs locaux appuient le projet. Celui-ci est vite perçu comme un moyen d'infléchir le processus de désintégration sociale et comme une façon de bénéficier des investissements publics. Les acteurs locaux sont d'ailleurs largement appuyés par la communauté régionale (MRC du Fjord, Sommet économique de La Baie et du Bas-Saguenay, Comité d'aide au développement des collectivités, etc.). Une lettre ouverte diffusée le 11 février 1990 faisait état de la participation du milieu au financement de ce projet pour un total de 1 502 000 \$, dont 717 000 \$ en souscriptions privées provenant des villages du Bas-Saguenay (rive sud) et des villes de Chicoutimi, Jonquière et La Baie. On annonce de plus l'existence de projets d'investissements privés pour une valeur de 40 millions de dollars. Par ailleurs, le conseil municipal adopte un plan de développement touristique qui rejoint les exigences du gouvernement en ce qui concerne le caractère global du développement récréo-touristique.

Le gouvernement fédéral répond positivement à la demande de la Corporation, et ce, au nom d'une répartition plus juste et équitable des sommes fournies par l'entente cadre. Le député fédéral accorde une subvention de départ et Ottawa annonce l'injection de 1,2 million de dollars dans les coffres de la Corporation ainsi que le versement de 2,25 millions dans le projet. Mais, ces investissements sont conditionnels à la participation du gouvernement provincial.

Or, la réaction du gouvernement provincial est différente. D'abord, il tarde à réagir de façon claire, ce qui a motivé la multiplication des moyens de pression et des prises de position des acteurs locaux. Les citoyens sont exaspérés par la lenteur du gouvernement. Le 16 mai 1989, la Corporation reçoit l'assurance de l'imminence de la participation du gouvernement provincial. Quatre mois plus tard, à l'occasion de la campagne électorale, le gouvernement affirme toujours le déblocage rapide du dossier, prévoyant une annonce définitive avant l'élection qui devait se tenir le 25 septembre 1989. Mais il allait falloir attendre beaucoup plus

¹ Voir Pierre Boudreault, « Anse Saint-Jean : un symbole pour la société post-moderne », *Relations* 565 (novembre 1990).

que cela pour avoir une réponse définitive, car, soudainement, le gouvernement change de position en décidant de ne plus financer des centres de ski.

Le projet fait face à d'autres contraintes. Les entreprises concurrentes posent des obstacles au projet. L'entrepreneur bien connu Raymond Malenfant intervient pour le bloquer afin de protéger ses investissements dans la région de Charlevoix. Le centre de ski le Valinouët situé aux Monts-Valin (près de Chicoutimi) s'y oppose invoquant les dangers de la division de la clientèle régionale. La Corporation de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) refuse le dézonage d'une partie des terrains nécessaires à la réalisation du projet. Le refus porte sur les terres ayant une vocation agricole, soit 288 000 mètres carrés situés aux pieds du mont où l'on avait prévu la construction d'une usine d'épuration des eaux et des espaces de stationnement. Et, pour comble de malheur, une partie des terres touchées appartenait au domaine public et l'entreprise privée y possédait des droits de coupe. C'est d'ailleurs sur ces terres publiques que se déroule la phase décisive de l'affrontement.

Les multiples délais dans la réponse du gouvernement du Québec, les nombreux obstacles soulevés par des institutions gouvernementales et des entreprises privées ainsi que les effets financiers du retard dans le début des travaux de réalisation du projet créent un climat d'affrontement exacerbé. Soutenue par le milieu régional, la communauté d'Anse-Saint-Jean adopte progressivement des moyens de pression plus directs pour forcer le gouvernement à donner une réponse positive à sa participation au projet : « Il ne restera qu'à dresser des barricades », disait un éditorialiste ¹, alors que le maire d'Anse-Saint-Jean déclarait qu'un refus gouvernemental équivaldrait à « une sentence de mort pour toute la population du Bas-Saguenay » ². L'atmosphère d'une réunion où la communauté anjeannoise se mesurait aux autorités gouvernementales était décrite ainsi par un journaliste :

Il y avait une atmosphère particulièrement enivrante mercredi dernier (13 décembre 1989) dans la « petite salle » de l'ex hôtel Colibri, rebaptisé dernièrement du nom révélateur d'Auberge du Mont Édouard. Le tiers de la population du village, entre 350 et 400 Anjeannois, sont venus dire au ministre Blackburn que le dossier est plus qu'un projet comme un autre qu'on peut laisser moisir sur le coin d'une tablette au gré de l'humeur des politiciens (...). L'avènement du Mont Édouard a changé le cours de l'histoire. Ce projet a redonné fierté à ces citoyens ; il leur a aussi, et surtout permis de vivre d'espoirs d'un monde meilleur ! ³

La communauté en colère a fini par écarter les modalités de négociation prévues par la procédure institutionnelle et politique. Au fil de ces mois d'attente,

¹ *Le Réveil de Chicoutimi*, 24 octobre 1989, page éditoriale.

² *Le Quotidien*, 14 octobre 1989, 3.

³ *Le Réveil de Chicoutimi*, 19 décembre 1989, 5.

le mont Édouard acquiert le statut de symbole. Ainsi, à cause des retards dans le dossier et motivés par une détermination redoublée, les citoyens d'Anse-Saint-Jean, largement appuyés par les communautés voisines, utilisent la désobéissance civile comme moyen de pression et le projet prend la forme d'une lutte à finir. Parmi l'ensemble des actions entreprises, deux doivent être soulignées par leur influence sur la communauté locale et sur les rapports de celle-ci avec la région et le gouvernement du Québec.

D'une part, le 5 février 1990, une soixantaine de travailleurs forestiers bénévoles amorcent les travaux de déboisement de 120 acres de terrain qui devaient servir à l'aménagement des pentes de ski. Comme il s'agissait de terres publiques, le déboisement est illégal et l'affrontement avec le ministère de l'Énergie et des Ressources devient inévitable.

D'autre part, le curé d'Anse-Saint-Jean, à la suite d'une annonce faite lors de la messe, entreprend un jeûne intégral en guise d'appui à cette action des travailleurs forestiers, qu'il qualifie de « bras-de-fer engagé entre les citoyens et le gouvernement du Québec ». « Il faut bien reconnaître que ce qui n'est pas légal (l'abattage du bois) n'est pas nécessairement immoral », ajoute-t-il, soutenu par l'Évêché de Chicoutimi¹.

Malgré ce large consensus local, le ministère de l'Énergie et des Ressources applique les dispositions de la loi sur les forêts (articles 173 et 185), impose des amendes aux travailleurs et obtient une injonction interlocutoire empêchant l'abattage illégal. Ces actions n'anéantissent pas les citoyens d'Anse-Saint-Jean, bien au contraire. Des citoyens des autres villages et villes du Saguenay se joignent à eux. Même les maires d'Anse-Saint-Jean et des autres municipalités du secteur, défiant les sanctions légales, se rendent au chantier pour participer à l'abattage.

La décision de la communauté d'Anse-Saint-Jean de ne pas reculer a forcé le gouvernement provincial à céder. Le 16 février 1990, les représentants des gouvernements fédéral et provincial annoncent la conclusion d'un accord sur le financement des projets de la zone périphérique du Parc du Saguenay. Chacun des deux paliers de gouvernement s'engage à verser, à parts égales, des crédits totalisant 6,1 millions de dollars.

Inclus dans l'entente Canada-Québec sur le développement récréo-touristique de la zone périphérique du Parc du Saguenay, cet accord permettait la réalisation de plusieurs projets, dont le centre de ski du mont Édouard. Le gouvernement fédéral dégagerait les sommes nécessaires pour financer en grande partie le centre de ski du mont Édouard alors que le gouvernement du Québec assurerait seul d'autres projets compris dans l'entente localisés dans d'autres villages du secteur. Ceci a permis au gouvernement provincial de participer au financement de ce

¹ *Le Quotidien*, 13 février 1990.

projet tout en demeurant cohérent avec sa politique de ne pas financer de nouveaux centres de ski.

Conclusion : les dualités de développement local

Nous croyons que les pratiques de résistance que les deux villages étudiés ont expérimentées sont révélatrices des enjeux de développement qui se posent en milieu rural. Les mécanismes institués de régulation des conflits entre l'État et les communautés sont débordés, ce qui indique la distance qui sépare les administrations étatiques et les collectivités rurales et périphériques.

Les justifications économiques et sectorielles défendues par le discours politique ne sont pas acceptées par les populations locales, qui mettent surtout de l'avant les effets sociaux, communautaires et territoriaux de tout projet de développement. Une solution n'est acceptable pour la communauté locale qu'à la condition de favoriser le renforcement de la localité elle-même et de garantir la viabilité du milieu. La pérennité de la communauté locale devient l'objectif prédominant des acteurs locaux. Pour eux, l'impact d'un projet se mesure selon ses possibilités d'infléchir la désintégration sociale et de garantir la viabilité de l'occupation territoriale.

Il est intéressant de souligner l'effet des révoltes territoriales sur les identités locales. Les moyens utilisés cimentent les tissus locaux et intensifient le sentiment d'appartenance au milieu géographique. Or, il s'agit là de deux facteurs primordiaux du développement local¹. En fait, pour qu'une communauté s'engage dans le développement de son milieu local, il faut que les facteurs territoriaux qui rapprochent les acteurs socio-économiques dominent les facteurs sociaux qui les séparent. Les conflits entre les communautés locales et l'État renforcent le sentiment d'appartenance des acteurs à leur communauté.

La réponse des communautés locales aux solutions proposées par les institutions étatiques se situe dans la continuité des pratiques de résistance territoriale qui se manifestent depuis plus de vingt ans dans les régions périphériques. Mais la question du rôle de l'État concernant la restructuration du territoire selon une logique inspirée d'objectifs de rationalité économique et de compétitivité internationale se pose d'une façon nouvelle. Les programmes néolibéraux s'accompagnent de stratégies de retrait progressif des institutions étatiques. Aussi, contrairement à jadis, alors qu'on revendiquait l'autonomie, les milieux locaux luttent pour conserver ou augmenter la présence de l'État, mais pas à n'importe quel prix.

¹ Christiane Gagnon et Juan-Luis Klein (dir.), *Les partenaires du développement face au défi du local*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, GRIR, 1992.

Les solutions doivent provenir des milieux eux-mêmes, mais les ressources financières doivent être fournies par l'État. En fait, ce qui semble se dégager des résistances territoriales, c'est une option qui prône la territorialisation de l'État-providence mais pas son démantèlement. Une option qui combine l'appel à l'investissement public et l'exercice de l'autonomie. Le Québec doit tenir compte de ces revendications afin de maintenir l'occupation du territoire, ce qui, somme toute, est une condition préalable à toute démarche efficace d'affirmation nationale.

PARTIE 2

LE QUÉBEC DES RÉGIONS

CHAPITRE 7

Urbanisation et transition économique : du fordisme à l'après-fordisme

• P I E R R E F I L I O N •

[Retour à la table des matières](#)

Le présent chapitre porte sur l'étude des crises qui secouent le mode d'urbanisation ayant contribué à une transformation radicale des villes nord-américaines depuis la Seconde Guerre mondiale. Afin d'expliquer ces crises, nous proposons une économie politique de l'urbain, approche qui définit la ville en tant que composante de modes de régulation et, partant, de régimes d'accumulation. Ces crises urbaines sont perçues comme autant d'exemples illustrant l'impossibilité de poursuivre en période d'après-fordisme (période qui s'est de plus en plus affirmée au cours des deux dernières décennies) un type d'urbanisme coûteux en investissements publics et favorable à une intense consommation privée. Cette forme d'urbanisme coïncidait avec les exigences de consommation inhérentes au régime fordiste, qui a connu son apogée de la fin de la Seconde Guerre mondiale au début des années 1970.

Ce chapitre porte donc particulièrement sur les caractéristiques de l'urbanisation fordiste, sur les difficultés associées à la poursuite de cette forme d'urbanisation en période d'après-fordisme et sur l'adaptation des programmes municipaux au contexte économique contemporain. Le thème exploré est essentiellement le passage d'une économie politique urbaine à une autre, déclenchée par le déclin du régime d'accumulation fordiste. Réduite à sa plus

simple expression, la position implique que le contexte économique des dernières décennies freine de plus en plus la poursuite d'une stratégie de développement urbain basée sur la prospérité économique.

Du fordisme à l'après-fordisme

Le contraste entre la période de croissance relativement stable qui a marqué dans les pays industrialisés occidentaux les trente années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale et la période de croissance hésitante qui caractérise les vingt dernières années a servi de base à l'ébauche de la théorie de la régulation. Cette théorie s'éloigne des approches néo-classiques par son rejet de la perspective, selon laquelle les tendances économiques émanent principalement des décisions atomisées des producteurs et des consommateurs¹. La théorie de la régulation fonde plutôt ses explications des changements économiques sur les innovations techniques et organisationnelles, les mécanismes institutionnels, ainsi que sur les rapports de force à l'échelle d'une société.

Le concept de régime d'accumulation est la clef de voûte de la théorie de la régulation². L'existence d'un régime d'accumulation se manifeste par une période de croissance économique relativement stable. Une telle croissance se base sur des modes de régulation, c'est-à-dire des mécanismes de distribution et de réallocation du produit social qui assurent un équilibre entre conditions de production et conditions de consommation. Ce concept suggère donc l'adéquation entre un modèle d'organisation de la production et un marché de consommation. Le mode d'organisation de la production détermine le niveau de la productivité et la distribution des investissements entre secteurs économiques. Par ailleurs, le caractère du marché de consommation définit les conditions d'absorption de cette production. Ce caractère repose sur la distribution de l'ensemble des revenus entre classes, qui découle des relations de travail et du rôle de l'État dans la distribution du surplus social. Il reflète également les valeurs et les normes qui orientent les choix des consommateurs. Le rôle de mécanismes institutionnels dans la constitution de modes de régulation ou, en termes plus concrets, dans l'harmonisation de la production et de la consommation saute aux yeux : lois gouvernant les relations de travail, mesures sociales, salaire minimum, politiques macro-économiques, crédit, publicité, etc.³.

¹ Robert Boyer, *The Regulation School: A Critical Introduction*, New York, Columbia University Press, 1990, 14-15 ; M. Dunford, « Theories of Regulation », *Environment and Planning D* 8 (1990), 307-308.

² L'exposé qui suit fait volontairement abstraction des nuances apportées à la théorie de la régulation par ses différents auteurs. Pour un compte rendu des différentes perspectives, voir Bob Jessop, « Regulation Theories in Retrospect and Prospect », *Economy and Society* 19(2) (1990), 153-216 et M. J. Weber, « The Contemporary Transition », *Environment and Planning D* 9 (1991), 165-182.

³ Voir entre autres sur ce processus d'adéquation, Michel Aglietta, *Régulation et crise du capitalisme*, Paris, Calmann-Lévy, 1976 ; Robert Boyer, *op. cit.* ; M. Dunford, *op. cit.*, 305-

Les modes de régulation sont construits à la pièce et résultent d'un amalgame d'actions de diverses portées. Ces actions sont le fait d'agents sociaux qui occupent différentes positions dans la structure sociale et ont ainsi des intérêts divergents, et qui adhèrent à différentes visions de l'économie et de la société. Les rapports de force au sein de la société ont donc un effet déterminant sur la capacité des différents agents sociaux de modifier l'évolution d'un mode de régulation. Il est important de souligner que les décisions qui influencent les modes de production sont prises dans un contexte d'incertitude. Il y a absence de méthode infallible analysant avec précision les effets d'une action qui vise à façonner un mode de régulation ou qui peut prédire les répercussions sociales et économiques de ce mode de régulation. La constitution d'un mode de régulation dépend d'une convergence entre événements, qui est à la fois le fruit du hasard, de la créativité et de l'initiative d'individus et de groupes, et de l'influence de facteurs économiques et institutionnels. Il n'y a donc aucune certitude qu'une conjoncture économique ardue donnera lieu à un régime de régulation qui puisse plus tard assurer une croissance économique soutenue ¹.

Notre approche théorique insiste sur la période de transition qui succède au régime fordiste d'accumulation et qui est appelée « après-fordisme ». Le fordisme est le résultat de compromis sociaux et de politiques macro-économiques adoptées initialement dans un contexte de crise de surproduction déclenchée par une hausse vertigineuse de la productivité dans le secteur manufacturier. Le taylorisme allié à l'introduction de la chaîne de montage a été responsable de cette hausse et de la production d'une masse de produits standardisés.

De nombreux ajustements institutionnels ont permis de rééquilibrer le secteur de la production et celui de la consommation, et ainsi d'assurer une période de trente années de croissance allant de la fin de la Seconde Guerre mondiale au choc pétrolier des années 1970. On trouve parmi ces ajustements une transformation des lois du travail qui a consolidé la position des syndicats. La prospérité économique a elle-même participé au développement d'un marché pour les produits de masse. Allant dans le même sens que ces nouvelles formes de relations de travail, un cortège de mesures étatiques ont aussi pris part à la mise en place d'un marché pour la production de masse. La création de l'État-providence et celle du système de redistribution qui l'accompagne ont joué un rôle de premier plan à cet égard. Dans la même veine, les mécanismes de stimulation économique utilisés au cours de cette période étaient d'inspiration keynésienne et avaient pour effet de maintenir et d'accroître le pouvoir d'achat ².

308 ; Danièle Leborgne et Alain Lipietz, « L'après-fordisme et son espace », *Les Temps Modernes* 501 (1988), 75-114 ; A. J. Scott, « Flexible Production Systems and Regional Development : The Rise of New Industrial Spaces in North America and Western Europe », *International Journal of Urban and Regional Research* 12(2) (1988), 172.

¹ Danièle Leborgne et Alain Lipietz, *op. cit.*, 80-82 ; Alain Lipietz, *Mirages and Miracles*, Londres, New Left Books, 1987.

² A. J. Scott, « Flexible Production Systems and Regional Development », *op. cit.*, 173.

Le système fordiste était donc caractérisé par une production de masse de produits standardisés, une redistribution des revenus et l'adhésion à un ordre de valeurs qui maintenaient en place un vaste marché de consommation dans les pays développés¹. Ce régime d'accumulation reposait ainsi sur un processus de croissance parallèle de la production et de la consommation de masse.

La convergence de différents facteurs défavorables a cependant causé un essoufflement de ce régime d'accumulation, qui devient visible à partir du premier choc pétrolier et qui a depuis pris de l'ampleur. La crise du pétrole semble avoir déclenché le déclin du fordisme. Elle est, en effet, responsable d'un détournement vers l'achat d'une énergie devenue plus coûteuse de fonds qui servaient normalement à assurer une augmentation constante de la productivité et l'expansion de la consommation². Mais cet effet de déclenchement ne doit pas occulter l'existence de facteurs de déclin inhérents à l'évolution même du fordisme. L'équilibre entre production et consommation ainsi que la croissance soutenue qui s'ensuit contribuent à absorber les surplus de main-d'œuvre et à consolider la position des travailleurs, en particulier des travailleurs organisés, dans leurs rapports avec le capital. Cette situation provoque une augmentation soutenue des salaires et une baisse des taux de profit malgré de hauts taux d'activité économique.

Afin de faire face à la nouvelle situation, plusieurs entreprises adoptèrent des stratégies visant à réduire leurs coûts de production. Ces stratégies consistèrent en une augmentation de l'automation des processus de production et en une relocalisation des opérations dans des régions ou des pays où les salaires sont bas³. L'effet de ces mesures était forcément de réduire l'envergure des marchés de consommation et, par conséquent, de remettre en cause l'équilibre qui caractérise le régime d'accumulation fordiste. Ce déséquilibre fut de surcroît accentué par une industrialisation indigène fondée surtout sur l'exportation, qui a vu le jour d'abord au Japon pour s'étendre ensuite à d'autres pays asiatiques. En bref, le passage à l'après-fordisme est le résultat de la destruction par la dynamique d'accumulation des formes sociales qui ont soutenu le régime d'accumulation fordiste⁴.

¹ Voir, par exemple, Danièle Leborgne et Alain Lipietz, *op. cit.*

² Philip Cooke, « Flexible Integration, Scope Economies, and Strategic Alliances : Social and Spatial Mediation », *Environment and Planning D* 6 (1988), 281-284.

³ Alain Lipietz, « New Tendencies in the International Division of Labour : Regimes of Accumulation and Modes of Regulation », dans A. J. Scott et M. Storper (dir.), *Production, Work, Territory : The Geographical Anatomy of Industrial Capitalism*, Winchester, MA, Allen and Unwin, 1986, 16-40 ; E. Schoenberger, « From Fordism to Flexible Accumulation : Technology, Competitive Strategies, and International Location », *Environment and Planning D* 6 (1988), 245-262.

⁴ Robert Boyer, *op. cit.*, 57.

Selon de nombreux auteurs, l'après-fordisme ne constitue pas en soi un régime d'accumulation susceptible de remplacer le fordisme, mais représente plutôt une période de transition (voir aussi Lévesque et Mager, chapitre 5, p. 135-170)¹. Nous sommes toujours, selon eux, à la recherche des mécanismes qui créeront un nouvel équilibre et rétabliront la croissance. Le caractère transitoire de l'après-fordisme est illustré par les cycles économiques qui sont devenus particulièrement courts depuis le début des années 1970 et les récessions à répétition.

Il est néanmoins possible de déceler certains traits spécifiques de l'après-fordisme. Une des principales conséquences du passage à l'après-fordisme est une accentuation de la polarisation sociale qui découle de la perte d'emplois manufacturiers dont les salaires étaient relativement élevés². Cette situation se traduit par la persistance de hauts taux de chômage et le rôle de refuge que joue dans un contexte de désindustrialisation la création d'emplois à bas salaires dans le secteur tertiaire. Ces hauts taux de chômage ont entraîné un affaiblissement du pouvoir des travailleurs et des syndicats dans leurs rapports avec le capital³. Dans ce contexte de polarisation, la consommation de masse cède en partie la place à une forme plus différenciée et raffinée de consommation suscitée par le poids économique grandissant d'une classe professionnelle montante.

Ces transformations ont eu un effet profond sur l'État. D'une part, la perte de revenus fiscaux, l'affaiblissement du pouvoir politique des travailleurs et la montée des besoins sociaux ont remis en question plusieurs aspects de l'État-providence. D'autre part, la concurrence accrue entre instances politiques tentant d'attirer et de stimuler l'investissement privé incite les différents ordres de gouvernement à mettre en place des mesures propres à encourager le développement économique. Ces mesures impliquent des incitations financières à l'investissement et une réduction de taxes pour les entreprises, l'adaptation du système d'éducation à leurs exigences et la mise en place des infrastructures et services nécessaires au fonctionnement de l'économie dans un contexte technologique et organisationnel en évolution. Les initiatives étatiques visant l'appui direct de la production sont en voie de remplacer les outils macro-économiques keynésiens qui concentraient leurs efforts sur une stimulation de la consommation⁴.

Globalement, l'après-fordisme se distingue du fordisme par une accentuation de l'importance donnée par les entreprises et l'État à la concurrence économique et

¹ *Ibid.*, xviii.

² B. Harrison et B. Bluestone, *The Great U-Turn : Corporate Restructuring and the Polarizing of America*, New York, Basic Books, 1988.

³ Warner Bonefield, « Reformulation of State Theory », *Capital and Class* 33 (1987), 96-127.

⁴ A. J. Scott, « Flexible Production Systems and Regional Development : The Rise of New Industrial Spaces in North America and Western Europe », *op. cit.*, 174.

donc au contrôle des coûts de production ¹. Il convient cependant de noter qu'il est peu vraisemblable que cette forme de développement puisse servir de base à un nouveau régime d'accumulation, parce qu'elle remet continuellement en question l'établissement d'un marché de consommation capable d'absorber le rendement d'un système de production globalisant ².

L'incertitude reliée à l'internationalisation de la concurrence et les efforts des entreprises afin de réduire leurs coûts donnent lieu à des changements majeurs dans l'organisation et la localisation des activités de production. La tendance à l'accumulation flexible dans certains secteurs économiques est une des formes prises par ces changements. L'accumulation flexible est une stratégie que les entreprises adoptent afin de faire face aux incertitudes de l'après-fordisme. Cette stratégie consiste d'abord en une désintégration verticale de ces entreprises, qui mène à la sous-traitance de services et phases de production qui auraient précédemment fait partie de leur structure interne. Une entreprise peut ainsi partager avec ses sous-traitants les risques pris dans un contexte économique en fluctuation ³. Cette incertitude a aussi donné lieu à l'acquisition de machines automatisées permettant la fabrication d'une grande gamme de produits. Finalement, dans la même veine, on a observé à l'intérieur de ce type d'entreprises la coexistence d'une force de travail qui est hautement qualifiée et bien rémunérée et d'une main-d'œuvre périphérique à bas salaire et dont l'emploi demeure précaire ⁴. L'accumulation flexible devient de plus en plus répandue dans le secteur de la haute technologie et dans certains secteurs traditionnels où prédomine une production à petite échelle.

Sur un plan spatial, les entreprises qui appartiennent à un même secteur et qui fonctionnent selon les principes de l'accumulation flexible ont tendance à se concentrer au sein de pôles. De telles concentrations facilitent l'existence de réseaux serrés de sous-traitance et l'accès à une main-d'œuvre diversifiée. En règle générale, ces regroupements se produisent dans des sites qui n'ont pas encore connu l'industrialisation, et donc les relations de travail de type fordiste, mais qui

¹ Frank Moulaert, Erik Swyndedouw et Patricia Wilson, « Spatial Responses to Fordist and Post-Fordist Accumulation and Regulation », *Papers of the Regional Science Association* 64 (1988), 11-23 ; Danièle Leborgne et Alain Lipietz, *op. cit.*, 93.

² *Ibid.*, 97 ; Adam Tickell et Jamie A. Peck, « Accumulation, Regulation and the Geographies of Post-Fordism : Missing Links in Regulationist Research », *Progress in Human Geography* 16 (2), 196.

³ A. J. Scott, « Industrial Organization and the Logic of Intra-Metropolitan Location : 1. Theoretical Considerations », *Economic Geography* 59 (3) (1993), 233-250.

⁴ P. Cooke, *op. cit.*, 287-288 ; J. L. Morris, « New Technologies, Flexible Work Practices, and Regional Sociospatial Differentiation : Some Observations from the United Kingdom », *Environment and Planning D* 6 (1988), 301-19 ; E. Schoenberger, *op. cit.*, 254-255 ; A. J. Scott, « Flexible Production Systems and Regional Development : The Rise of New Industrial Spaces in North America and Western Europe », *op. cit.* ; A. J. Scott, *Metropolis : From the Division of Labour to Urban Form*, Berkeley, CA, University of California Press, 1988.

sont tout de même situés à proximité des grands centres urbains ¹. Les espaces qui sont les prototypes de l'accumulation flexible en Amérique du Nord sont Silicon Valley en Californie et les environs de la route 128 en banlieue de Boston ².

Villes et régime d'accumulation

La ville joue un rôle important dans la régulation de l'économie. C'est en milieu urbain que se déroule le gros de la production et de la consommation. Nous allons voir comment la ville influence la production pour ensuite examiner ses effets sur la consommation.

Le meilleur moyen de reconnaître les effets de l'urbain sur la production est de se pencher sur les facteurs qui expliquent la présence d'entreprises dans un environnement urbain plutôt qu'en milieu rural. D'abord, la ville offre un système complexe d'économies d'agglomération ³. Pour une entreprise, une localisation urbaine offre la possibilité de s'insérer dans un marché d'échanges qui prennent place à des coûts relativement bas et peuvent de ce fait être répétés fréquemment ⁴. Ce marché permet de forger des liens avec d'autres firmes, avoir un accès facile à un marché de consommation et recruter différentes catégories d'employés.

Il s'ensuit que la nature des infrastructures en place (en particulier, les infrastructures de transport) est importante pour une entreprise. Ces infrastructures déterminent, en effet, l'aisance avec laquelle se dérouleront les différents types d'échanges nécessaires à son fonctionnement et le nombre et la nature des firmes avec lesquelles elle peut facilement interagir. La formation et le coût de la main-d'œuvre disponible dans un marché d'emploi sont également pertinents, tout comme le sont les coûts d'insertion dans un milieu urbain donné (prix des terrains, des bâtiments et niveaux des taxes) ⁵. Les entreprises requièrent enfin des liens de transport et de communication qui peuvent assurer leur accès à différents espaces économiques nationaux et internationaux.

Bien entendu, pour demeurer efficaces comme soutiens du système économique, ces différents facteurs doivent s'adapter à son évolution. Les modes d'insertion dans le marché d'échanges que représente la ville varient selon

¹ A. J. Scott, *Metropolis : From the Division of Labour to Urban Form*, op. cit. ; A. J. Scott, *New Industrial Spaces : Flexible Production Organization and Regional Development in North America and Western Europe*, Londres, Pion, 1988.

² Kevin Morgan et Andrew Sayer, *Microcircuits of Capital : « Sunrise » Industry and Uneven Development*, Oxford, Polity Press, 1988.

³ Andrew Sayer et Richard Walker, *The New Social Economy : Reworking the Division of Labor*, Cambridge, MA, Blackwell, 1992, 11-12.

⁴ T. A. Broadbent, *Planning and Profit in the Urban Economy*, Londres, Methuen, 1977 ; Pierre Filion et Trudi Bunting, « Introduction : Perspectives on the Canadian City », dans T. Bunting et P. Filion (dir.), *Canadian Cities in Transition*, Toronto, Oxford University Press, 1991, 2-22.

⁵ A. J. Scott, *New Industrial Spaces*, op. cit., 38-41.

l'organisation du processus de production. De même, l'intensité de la concurrence entre firmes et espaces économiques va définir la nature des facteurs de production, auxquels les entreprises auront recours, ainsi que le prix qu'elles accepteront de payer pour s'approprier ces facteurs. De cette façon, la présence de catégories de facteurs de production disponibles à un certain prix peut constituer, selon le stade d'évolution du mode de production, une source d'attraction ou de répulsion pour les firmes.

Sur le plan de la consommation, le rapport espace-temps tel qu'il est défini à l'intérieur d'une ville détermine la quantité d'espace disponible pour la consommation domestique, l'usage de différents moyens de transport et la facilité d'accès aux magasins et aux activités récréatives. La ville occupe donc une place importante au sein d'un mode de régulation et elle a par conséquent un impact majeur sur les processus de production. Elle contribue en effet à orienter la consommation, à en définir les niveaux et ainsi à influencer l'activité du secteur de la production. La ville participe donc à la définition d'un style de vie qui guide les choix de consommation. Chaque mode de développement urbain implique un certain nombre d'options ayant trait à l'habitation et au transport. Ces options produisent à leur tour un effet d'entraînement sur les autres formes de consommation. Les différentes formes d'urbanisation participent de ce fait à la détermination des coûts de reproduction de la force de travail et, par conséquent, aux niveaux des salaires payés par les entreprises.

Le milieu urbain doit s'adapter à l'évolution des processus de production et des modes de consommation¹. Mais, dans la foulée de la discussion de la section précédente portant sur la constitution des modes de régulation, nous allons voir que cette adaptation n'est pas automatique. L'État joue un rôle crucial dans l'ajustement de l'ensemble urbain aux circonstances changeantes. Ce rôle de l'État est une réaction aux pressions de l'électorat reflétant des changements de valeurs et de style de vie, ainsi qu'au besoin de soutenir le développement économique. L'appui au développement économique suppose une sensibilité particulière à l'endroit des exigences changeantes du système économique par rapport à la ville.

Mais l'efficacité du processus d'adaptation de la réalité urbaine se heurte à de nombreux obstacles. En premier lieu, tout changement doit vaincre une tendance à l'inertie qui tient aux coûts élevés de remplacement des infrastructures en place et à la présence de promoteurs immobiliers et d'une bureaucratie dont l'intérêt est associé aux présents modes de développement urbain. Dans la même veine, les consommateurs eux-mêmes peuvent demeurer attachés à certaines formes d'urbanisation et donc ralentir l'évolution de la ville. Un autre obstacle découle de ce que l'État doit, afin d'adapter la ville à des changements économiques majeurs, adopter et mettre en place des modèles cohérents d'urbanisation compatibles avec ces changements. Cette compatibilité dépend de l'imagination et de la créativité

¹ David Harvey, *The Urbanization of Capital*, Baltimore, MD, The Johns Hopkins Press, 1985.

d'individus capables de formuler de tels modèles et de la capacité de l'État de mettre ces modèles en place. De toute façon, rien ne garantit qu'un modèle urbanistique donné soit adapté à un contexte économique précis en train de prendre forme. Les ressources limitées de l'État et la complexité inhérente à la participation de différents ordres de gouvernement dans les enjeux urbains représentent des obstacles supplémentaires ¹.

La ville fordiste

La ville fordiste est le résultat de la transformation des formes urbaines antérieures à la Seconde Guerre mondiale qui les ont adaptées aux nouvelles formes déterminées par la production et la consommation fordistes. Cette ville est qualifiée de fordiste parce qu'elle est adaptée aux techniques et formes d'organisation de la production fordiste et qu'elle supporte les hauts niveaux de consommation inhérents à ce régime d'accumulation. La ville acquiert ainsi une place importante au sein du mode de régulation fordiste. L'usage du terme fordiste ne signifie cependant pas nécessairement que cette ville est elle-même produite selon des méthodes fordistes (par exemple, l'habitation est dans une grande mesure le produit d'un travail demeuré artisanal) ². Cet adjectif reflète plutôt le rôle de support à la production et à la consommation fordistes que joue ce type de ville.

La forme fordiste d'urbanisation dépend de la convergence de nombreux facteurs, qui découle d'une symbiose entre les actions des secteurs public et privé, reflétant l'effet de mécanismes réciproques d'influence. Le rôle du secteur public a consisté en l'adoption d'un modèle d'aménagement favorisant une urbanisation à densité réduite qui a donné la forme typique aux banlieues nord-américaines construites depuis la Seconde Guerre mondiale. Les éléments marquants de ce modèle étaient la mise en place de réseaux routiers et autoroutiers adaptés à l'usage prédominant de l'automobile, la création de nouveaux espaces de production et de consommation (parcs industriels et marchés à grande surface) et un encouragement à la production et à l'achat de maisons unifamiliales ³. Les politiques d'urbanisme mises de l'avant par la Société centrale d'hypothèques et de logement (devenue la Société canadienne d'hypothèques et de logement) et les conditions hypothécaires avantageuses offertes par cet organisme ont joué un rôle clé dans l'accès à la maison unifamiliale ⁴. Au Canada comme aux États-Unis, la stimulation de la

¹ Pierre Filion, « Government Levels, Neighbourhood Influence and Urban Policy » dans Henri Lustiger-Thaler (dir.) *Political Arrangements : Power and the City*, Montréal, Black Rose Books, 1992, 169-183.

² Voir à ce sujet Andrew Sayer, « Postfordism in Question », *International Journal of Urban and Regional Research* 13 (4) (1989), 666-696.

³ Voir pour une description détaillée de ce modèle, Peter G. Rowe, *Making a Middle Landscape*, Cambridge, MA, MIT Press, 1991.

⁴ Allan Cochrane, « Restructuring the State : The Case of Local Government », dans Allan Cochrane et James Anderson (dir.), *Restructuring Britain : Politics in Transition*, London and Milton Keynes, Sage and the Open University, 1989, 95-140.

construction résidentielle (en particulier de la maison unifamiliale) de même que les investissements dans des infrastructures urbaines ont occupé une place importante parmi les mesures keynésiennes visant à relancer l'économie en période de ralentissement ¹.

Ce modèle d'intervention urbaine fut façonné par l'action de lobbies ayant tout intérêt à mousser ce type de nouvel ensemble résidentiel. L'action du lobby de l'automobile, qui a contribué au démantèlement de systèmes de transport en commun et a fait pression pour la mise en place de réseaux autoroutiers dans un contexte urbain, est bien connue ². Ces interventions furent encouragées par une grande disponibilité de fonds publics en période de prospérité économique soutenue ³. Enfin, un autre facteur de transformation de la ville est la dépendance fiscale des gouvernements locaux et le contexte d'intense concurrence entre municipalités tentant d'attirer les formes d'investissements particulièrement lucratives sur le plan fiscal. Ceci explique l'empressement avec lequel les municipalités ont adapté leur espace aux exigences des entreprises fonctionnant selon les techniques fordistes de production, ainsi qu'aux centres commerciaux toujours plus grands, qui servent à écouler auprès du public la production de masse des industries. Les entreprises industrielles et les centres commerciaux sont en effet des formes d'investissements particulièrement rentables sur le plan fiscal, et aussi d'importantes sources d'emplois.

Par rapport à son rôle de soutien à la production, la ville fordiste se distingue des formes antérieures d'urbanisation par une forte consommation de l'espace dans les secteurs industriels. Ces secteurs sont désormais situés en périphérie et sont adaptés aux chaînes de montage nécessitant de grandes surfaces horizontales. Les espaces industriels de cette période sont adaptés en plus à un usage prédominant des transports routiers ⁴.

Dans la même veine, la ville s'approprie au sein du mode de régulation fordiste une place de premier ordre sans parallèle avec le rôle que jouaient les formes antérieures d'urbanisation à l'intérieur de leur mode de régulation respectif. La ville devient en effet un espace privilégié de consommation. Ce rôle est tributaire du

¹ J. Belec, J. Holmes et T. Rutherford, « The Rise of Post-Fordism and the Transformation of Consumption Norms : Mass Consumption and Housing in Canada, 1930-1945 », dans R. Harris et G. Pratt (dir.) *Housing Tenure and Social Class*, Gavle, Suède, The National Swedish Institute for Building Research, 1987, 187-237 ; Gerald Hodge, *Planning Canadian Communities*, Toronto, Methuen, 1986, 132-133. Voir dans un contexte américain, Richard L. Florida et Marshall M. A. Feldman, « Housing in US Fordism », *International Journal of Urban and Regional Research* 12 (2) (1988), 187-210.

² Glenn Yago, *The Decline of Transit : Urban Transportation in German and US Cities 1900-1970*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984.

³ Edward W. Soja, *Postmodern Geographies : The Reassertion of Space in Critical Social Theory*, Londres, Verso, 1989, 180-181.

⁴ Pierre Filion et Dennis Mock, « Manufacturing in Canadian Cities », dans Trudi Bunting et Pierre Filion (dir.), *op. cit.*, 401-431.

grand usage de l'espace qui y est fait. Les caractéristiques fondamentales de cette forme d'urbanisation consistent en une démarcation spatiale accrue entre résidences et lieux de travail et en un affermissement d'une sphère de consommation domestique centrée sur la famille nucléaire et la maison unifamiliale¹. L'espace disponible à l'intérieur de, et autour de, la maison unifamiliale encourage en effet l'accumulation de biens durables : équipements domestiques (machine à laver, sècheuse, tondeuse à gazon...), équipements récréatifs (bicyclette, piscine...) et meubles. Par ailleurs, les réseaux routiers et une urbanisation de faible densité expliquent un usage grandissant de l'automobile, l'archétype de la consommation fordiste².

À la base, c'est donc la transformation du rapport espace-temps dans la ville, reflétant une adaptation de l'espace à l'automobile, qui a mené à une augmentation fulgurante de la consommation de l'espace et, partant, des biens durables. Il importe de souligner la consommation forcée induite par différentes formes d'urbanisation. Par exemple, la décision d'une famille de s'installer dans une banlieue de type fordiste en achetant une maison unifamiliale provoque aussitôt le besoin de se procurer un cortège de biens de consommation (automobile, équipements domestiques, meubles). C'est là le reflet du rôle d'orientation que joue la ville par rapport à la consommation. Pour ce qui est de la ville fordiste, ce rôle se traduit par un support à la consommation de masse qui est au cœur du mode de régulation fordiste³.

Crise de l'urbanisation de type fordiste

Le passage à l'après-fordisme est responsable de l'apparition de fissures au sein du modèle fordiste d'urbanisation. L'essoufflement du régime fordiste d'accumulation mène inévitablement à un essoufflement de l'urbanisation de type fordiste. Ces fissures sont en partie causées par la désindustrialisation des secteurs urbains conçus à l'époque fordiste. Cette désindustrialisation est elle-même provoquée par une vague d'automation, la relocalisation massive des industries dans des régions et pays où les coûts de production sont bas ainsi que la création

¹ Kevin R. Cox, « The Politics of Turf and the Question of Class », dans Jennifer Wolch et Michael Dear (dir.), *The Power of Geography : How Territory Shapes Social Life*, Boston, MA, Unwyn Hyman, 1989, 67-68.

² Voir M. Gottdiener, *The Decline of Urban Politics : Political Theory and the Crisis of the Local State*, Beverly Hills, CA, Sage, 1987, 180-181 ; Steven Pinch, « Collective Consumption » dans Jennifer Wolch et Michael Dear (dir.), *The Power of Geography, op. cit.*, 50 ; Andrew Sayer et Richard Walker, *op. cit.*, 90 ; Richard A. Walker, « A Theory of Suburbanization : Capitalism and the Construction of Urban Space in the United States » dans Michael Dear et Allen J. Scott (dir.), *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society*, Londres, Methuen, 1981, 383-429. Ces observations furent aussi faites en pleine période fordiste par Paul A. Baran et Paul M. Sweezy, *Monopoly Capital*, New York, Modern Reader Paperbacks, 1966, 218-238.

³ David Harvey, « From Managerialism to Entrepreneurship : The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geografiska Annaler* 71B (1) (1989), 3-17.

dans les pays développés de nouveaux pôles industriels de pointe à l'extérieur des centres urbains existants ¹.

En outre, les conditions économiques difficiles reliées à la désindustrialisation sont responsables de la stagnation, voire du déclin du niveau de vie général de la population et d'une redistribution des revenus qui mènent à une contraction de la classe moyenne (c'est-à-dire de la classe qui a été le moteur de l'urbanisation fordiste). Ces conditions économiques ont aussi un effet néfaste sur la capacité financière de l'État et par conséquent sur ses dépenses associées à l'urbanisation. Le plafonnement du pouvoir d'achat des ménages et de l'enveloppe budgétaire du secteur public empêche la poursuite d'un modèle d'urbanisation qui requiert de hauts niveaux de consommation privée et la mise en place d'infrastructures coûteuses.

Le maintien de l'urbanisation de type fordiste dans ce nouveau contexte économique et social devient source de crises qui se manifestent différemment selon le contexte économique et démographique d'une région métropolitaine. Afin de démontrer que ces crises surviennent dans un contexte aussi bien de croissance rapide que de croissance lente, une comparaison sommaire des conséquences de la poursuite d'une urbanisation de type fordiste à Toronto et à Montréal au cours des années 1980 semble utile. Cette comparaison sert aussi à illustrer la diversité des crises associées à la poursuite d'un modèle fordiste d'urbanisation en période d'après-fordisme.

La région métropolitaine de Toronto a connu une croissance démographique rapide au cours des années 1980, la population passant de 2 998 947 en 1981 à 3 893 046 en 1991, soit une hausse de 29,9 %, et une puissante reprise économique allant de 1983 à 1989 ². Ces circonstances ont soutenu une forte demande dans le secteur résidentiel dans un contexte où les règlements de zonage et la préférence des consommateurs favorisaient la maison unifamiliale ou, dans l'ensemble, l'étalement urbain. Toronto dut alors faire face à une hausse vertigineuse des coûts de l'habitation reflétant un excédent de la demande par rapport à l'offre. Le sol fut la composante du coût de l'habitation subissant la plus forte hausse.

¹ Philip Cooke, « Modern Urban Theory in Question », *Transactions of the British Institute of Geographers* N.S. 15 (1990), 340 ; Simon Duncan et Mark Goodwin, *The Local State and Uneven Development : Behind the Local Government Crisis*, Oxford, Polity Press, 1988, 63-65 ; A. J. Scott et A. S. Paul, « Collective Order and Economic Coordination in Industrial Agglomerations : The Technopoles of Southern California », *Environment and Planning C* 8 (1990), 179-193.

² Statistique Canada, « Recensement du Canada de 1981, Secteurs de recensement, Toronto, Certaines caractéristiques sociales et économiques », Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1983, catalogue 95-977 ; Statistique Canada, « Profil des régions métropolitaines de recensement et agglomérations de recensement – Partie A », Ottawa, Ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, 1992, catalogue 93-337.

L'augmentation des prix de l'habitation neuve s'est répercutée sur l'ensemble du marché de l'habitation.

Cette situation s'explique par l'incapacité de mettre suffisamment de terrains sur le marché pour satisfaire cette demande. L'écart est dans une grande mesure la conséquence d'un manque d'investissements en infrastructures : réseaux de transport, égouts collecteurs, usines d'épuration des eaux, systèmes d'approvisionnement en eau. En effet, à partir des années 1970, des contraintes fiscales de plus en plus sévères ont fait en sorte que la construction d'infrastructures a cessé d'aller de pair avec les tendances du développement urbain. Ces difficultés peuvent être interprétées comme le résultat de la poursuite, dans le contexte fiscal de l'après-fordisme, d'un modèle urbain de faible densité élaboré en période fordiste ; ce modèle nécessite de considérables dépenses en infrastructures.

Bien que différente, la situation de Montréal est tout aussi révélatrice des problèmes associés au maintien d'un modèle de développement qui s'inspire du fordisme. La croissance démographique de Montréal a été passablement lente au cours des années 1980, la population s'étant accrue de 10,6 % entre 1981 et 1991, passant de 2 828 349 à 3 127 242, et la reprise économique y fut haletante par rapport à celle de Toronto¹. Il s'ensuit qu'au cours des années 1980 les infrastructures en place ont pu satisfaire une décentralisation continue de l'activité urbaine.

Tout comme le développement urbain à Toronto, celui de la région de Montréal fut surtout périphérique et de basse densité. Mais à Montréal, ce phénomène ne s'est pas traduit par une hausse fulgurante des coûts de l'habitation. L'effet défavorable de ce type de développement a plutôt été concentré dans les villes du centre de l'agglomération qui ont subi un sérieux déclin démographique et économique, ainsi qu'une baisse du statut socioéconomique de leur population. Dans ces villes, ces circonstances ont entraîné une compression des revenus fiscaux et, par conséquent, de plus hauts taux de taxation accompagnés d'une détérioration des services. La lente croissance démographique et économique de la région de Montréal explique l'effet dévastateur qu'a eu l'urbanisation périphérique sur les secteurs plus anciens. Dans ces conditions, la majorité des nouveaux lotissements ne pouvaient se réaliser qu'aux dépens des secteurs urbains existants. Un autre facteur défavorable à ces secteurs est le plafonnement des revenus de l'État qui a réduit l'envergure des programmes de rénovation des quartiers centraux, et ainsi diminué la possibilité d'y compenser les effets de l'étalement urbain.

¹ Statistique Canada, « Recensement du Canada de 1981, Secteurs de recensement, Montréal, Certaines caractéristiques sociales et économiques », Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1983 catalogue 95-959 ; Statistique Canada, « Profil des régions métropolitaines de recensement et agglomérations de recensement – Partie A », *op. cit.*

Nous sommes témoins dans les deux cas des effets négatifs des choix en matière d'habitation et de localisation des ménages qui peuvent encore s'offrir un style de vie associé à l'urbanisation de type fordiste. Leurs choix se font aux dépens des ménages qui ne peuvent avoir accès à cette forme d'habitation et dont les choix sont sérieusement restreints par l'inflation touchant l'ensemble de l'habitation à Toronto et des résidents des villes centrales de la région montréalaise, villes qui se heurtent à des contraintes fiscales grandissantes. Essentiellement, le maintien d'un type d'urbanisation fordiste est un facteur de marginalisation parmi les couches sociales de plus en plus étendues qui n'ont pas les moyens d'avoir accès au genre de vie associé à cette forme d'urbanisation.

Les deux cas ont servi à illustrer quelques-unes des conséquences inhérentes à la poursuite d'une forme coûteuse d'urbanisation dans le contexte économique contemporain. D'autres exemples auraient pu aussi illustrer la dégradation des infrastructures en place, l'augmentation du nombre de sans-abri et l'élargissement des écarts entre groupes sociaux dans l'accès à l'habitation et autres services de nature urbaine¹. La poursuite du modèle fordiste d'urbanisation peut aussi avoir des conséquences économiques. Ce modèle d'urbanisation, qui était adapté aux hauts taux de consommation requis pour soutenir le régime d'accumulation fordiste, risque de se trouver à contre-courant des exigences de compétitivité qui prennent de plus en plus d'importance en période d'après-fordisme. Une forme de développement urbain accordée à un genre de vie moins coûteux aussi bien pour les ménages que pour le secteur public peut contribuer à rendre les entreprises d'une région urbaine plus concurrentielles en restreignant les dépenses associées à la reproduction de la force de travail et les taux de taxation.

Ce n'est pas seulement l'inadéquation aux conditions économiques qui remet en question l'urbanisation de type fordiste. La dynamique propre à cette forme d'urbanisation représente une autre source de problèmes. Par exemple, des groupes de citoyens se sont mobilisés afin de s'opposer aux conséquences environnementales de la consommation effrénée de l'énergie, de l'espace urbain et de différentes formes de produits, caractéristiques de l'urbanisation fordiste. Dans la même veine, depuis la fin des années 1960, la mise en place d'infrastructures nécessaires au fonctionnement de cette forme d'urbanisation s'est heurtée à la résistance de mouvements de citoyens refusant de sacrifier leur demeure ou de subir les conséquences négatives engendrées par ces infrastructures. Ces réactions se sont avérées particulièrement vives lorsqu'elles visaient les investissements

¹ Ian Gordon et Saskia Sassen, « Restructuring the Urban Labor Markets », dans S. S. Fainstein, I. Gordon et M. Harloe (dir.), *Divided Cities : New York and London in the Contemporary World*, Oxford, Blackwell, 1992, 118-119 ; M. Harloe, P. Marcuse et N. Smith, « Housing for People, Housing for Profits », dans S. S. Fainstein, I. Gordon et M. Harloe (dir.), *op. cit.*, 187-188 ; David Harvey, « Flexible Accumulation Through Urbanization : Reflections on Post-Modernism in the American City », *Antipode* 19 (3) (1987), 268-269.

routiers et les sites d'enfouissement de déchets¹. Ces différents groupes et mouvements opposent un idéal de qualité de vie à celui de l'urbanisation fordiste fondée sur la consommation de masse.

Adaptation de la ville à l'après-fordisme

Ayant examiné les crises de l'urbanisation fordiste, nous allons maintenant considérer les conditions susceptibles d'adapter la ville au contexte socio-économique de l'après-fordisme. En d'autres mots, nous allons tenter de trouver les indices marquant l'apparition d'un nouveau type d'urbanisation. Nous nous pencherons ensuite sur les circonstances qui contribuent à maintenir, malgré ces tentatives de changement, un type d'urbanisation issu du mode de consommation fordiste. Pour ce faire, il faut examiner trois catégories de changements : changements reliés à un élargissement du champ occupé par les efforts municipaux de développement économique, aux choix des consommateurs et aux programmes d'infrastructure et d'aménagement urbain.

La promotion du développement économique a toujours été un secteur d'activité important sur le plan municipal. En période post-fordiste, ce secteur d'intervention prend cependant un poids sans précédent². Cette importance accrue résulte d'une plus grande concurrence entre gouvernements municipaux tentant de conserver, d'attirer et de stimuler l'activité économique dans un contexte d'incertitude économique. Cette attention croissante portée au développement économique par le niveau municipal se fait souvent au détriment d'autres champs d'intervention. Certains auteurs voient là une transition profonde dans le rôle du niveau local de gouvernement, laquelle se traduit par l'évolution de la priorité accordée aux mesures sociales à une autre centrée sur l'entrepreneursip. Selon ces auteurs, l'importance accrue conférée au développement économique a désormais des répercussions dans tous les secteurs municipaux d'intervention, soit qu'elles se traduisent par des réallocations budgétaires ou alors par la substitution d'objectifs économiques à des objectifs de nature sociale³.

L'évolution récente du rôle joué dans le développement économique par les municipalités n'est pas uniquement caractérisée par l'allocation de ressources supplémentaires ; elle consiste aussi en un élargissement du champ d'intervention et de la nature des instruments de promotion économique utilisés par les administrations locales. Contrairement aux mesures antérieures de promotion

¹ C. Leo, *The Politics of Urban Development : Canadian Urban Expressway Disputes*, Toronto, Institute of Public Administration of Canada, 1977.

² G. Stoker, « Regulation Theory, Local Government and the Transition from Fordism », dans D. S. King et J. Pierre (dir.), *Challenges to Local Government*, Londres, Sage, 1990, 242-264.

³ G. Ashworth et H. Voogd, « Marketing the City : Concepts, Processes and Dutch Applications », *Town Planning Review* 59 (1988), 65-79 ; P. Cooke, « Modern Urban Theory in Question », *op. cit.*, 340 ; David Harvey, « From Managerialism to Entrepreneurship », *op. cit.* ; Paul Peterson, *City Limits*, Chicago, University of Chicago Press, 1981.

économique qui servaient surtout à attirer des entreprises manufacturières, les mesures récentes misent sur un plus grand nombre d'activités économiques : emplois de bureau, activités commerciales, entrepreneurship local, tourisme et secteur culturel. Les efforts montréalais dans ces deux derniers secteurs ont été particulièrement importants comme en témoignent l'ouverture et l'expansion de musées, la création du biodôme et du casino et, finalement, les nombreux festivals. Cet élargissement a coïncidé avec l'adoption de nouveaux instruments de développement économique par les administrations municipales. On trouve parmi ces instruments le partenariat où le secteur public assume une partie des risques financiers de certains investissements privés, les efforts de formation de la main-d'œuvre, la préparation d'installations « incubatrices » pour favoriser les entreprises naissantes, etc.¹. De plus, ces instruments se sont moulés sur les exigences des secteurs économiques de pointe de l'après-fordisme. Par exemple, la mondialisation économique qui caractérise ce régime d'accumulation explique les préoccupations municipales concernant l'accès aux réseaux internationaux de transport et de communication, d'où l'importance donnée, à Montréal, au rôle des deux aéroports ainsi qu'au développement du Téléport et de l'autoroute électronique. Aussi, de nombreuses administrations locales tentent de reproduire les conditions qui ont accompagné le succès des nouveaux pôles de développement où l'accumulation flexible prédomine².

Une autre catégorie de changements découle de l'évolution des préférences des ménages en matière de consommation, laquelle est elle-même associée à la transition propre à l'après-fordisme. Conséquence de la place grandissante occupée par une classe moyenne professionnelle au sein des marchés de consommation, cette évolution reflète donc, dans une large mesure, les valeurs de raffinement et de distinction de cette classe ascendante. L'évolution des préférences des ménages résulte aussi de l'éclatement des valeurs et des styles de vie, causé par une plus grande polarisation sociale et par l'affaiblissement de l'idéologie du modernisme. Une des manifestations de cet affaiblissement est la remise en question par la pensée environnementale de plusieurs aspects du développement urbain de type fordiste.

¹ Peter K. Eisinger, *The Rise of the Entrepreneurial State: State and Local Economic Development Policy in the United States*, Madison, Wisconsin, The University of Wisconsin Press, 1988 ; Christiane Gagnon et Juan-Luis Klein (dir.), *Les partenaires du développement face au défi du local*, Chicoutimi, GRIR, 1992 ; David Harvey, « Flexible Accumulation Through Urbanization », *op. cit.*, 265 ; David Harvey, « From Managerialism to Entrepreneurship », *op. cit.*

² Edward J. Malecki, « High Technology and Local Economic Development », *Journal of the American Planning Association* 50 (3) (1984), 262-269 ; A. J. Scott, « The Roepke Lecture in Economic Geography – The Collective Order of Flexible Production Agglomerations : Lessons for Local Economic Development Policy and Strategic Choice », *Economic Geography* 68 (1992), 219-233.

Deux aspects de l'évolution des préférences des ménages sont particulièrement révélateurs. D'une part, les marchés de biens de consommation se fragmentent de plus en plus. Cette situation se répercute sur le marché de l'habitation. De la fin de la Seconde Guerre mondiale au début des années 1970, les marchés résidentiels étaient segmentés presque exclusivement à partir des coûts de l'habitation. Après, un plus grand éventail de préférences contribue à la création de sous-marchés à l'intérieur de ces segments. L'effet le plus visible de ce phénomène sur l'évolution urbaine est la place de plus en plus grande qu'occupe la « gentrification » dans les quartiers centraux. Les ménages associés à ce phénomène appartiennent à une catégorie sociale qui aurait opté dans le passé pour la banlieue.

D'autre part, l'abandon par plusieurs de l'idéologie du modernisme associée à l'urbanisation de type fordiste mène à un plus grand attachement aux secteurs urbains existants et à une opposition à leur transformation. Quand il s'allie au fractionnement des préférences, le déclin du modernisme explique aussi le rejet de plus en plus fréquent de la standardisation inhérente à l'urbanisation fordiste et il prend alors la forme d'efforts visant à préserver, voire à accentuer le cachet propre aux secteurs urbains existants. Ce rejet de la standardisation peut aussi servir d'explication à la différenciation des formes de développement en banlieue, telle que la reflète l'émergence du modèle néo-traditionaliste.

Les politiques d'urbanisme présentent aussi certains signes d'adaptation au contexte économique et idéologique de l'après-fordisme. Le principal modèle alternatif d'urbanisme mis de l'avant depuis quelques années est celui de l'intensification. Ce modèle prône une augmentation de la densité résidentielle aussi bien dans les secteurs déjà urbanisés que dans les nouveaux quartiers. Il est présenté comme une source de logements abordables et d'économies en matière d'infrastructures. On le dit aussi plus respectueux des principes environnementaux que ne l'est l'étalement urbain.

Les villes centrales, motivées dans une large mesure par un désir d'accroître ou, au moins, de maintenir leur population et leur assiette fiscale, se sont lancées dans des efforts de revitalisation de quartiers et de relotissement de terrains à vocation surannée. La Ville de Montréal a commencé à s'intéresser sérieusement à la santé de ses quartiers à partir de la fin des années 1970, et l'Opération 10 000 puis 20 000 logements a permis de transformer des terrains vagues et d'anciens sites industriels en des espaces résidentiels. Ce type d'intervention produit une forme de développement urbain mieux adaptée aux conditions de consommation résultant de la transition à l'après-fordisme que ne l'est la banlieue. Les quartiers centraux, anciens et nouveaux, sont en effet de plus haute densité et offrent donc moins d'espace permettant l'accumulation de biens durables. Par surcroît, la proximité des transports en commun et des secteurs commerciaux y réduit la dépendance à l'endroit de l'automobile, dépendance qui est presque totale en banlieue.

Ces tendances se heurtent cependant à une foule de circonstances qui assurent la prépondérance d'une forme de développement urbain fidèle aux normes fordistes de consommation. Bien que désormais dirigées vers les secteurs montants de l'après-fordisme, les politiques de développement économique n'en contribuent pas moins à l'étalement urbain. La promotion des secteurs de pointe associés à l'après-fordisme concourt en effet à cette forme de développement. En effet, plusieurs des entreprises reliées à ces secteurs ont une préférence marquée pour les emplacements périphériques. Ceci est particulièrement le cas du secteur de l'informatique, des communications et des produits pharmaceutiques. Cette prédilection s'explique par une série d'avantages que procurent les banlieues comparativement aux villes centrales pour de telles entreprises. Les terrains disponibles sont plus nombreux et moins coûteux en banlieue, les taxes y sont plus basses, en partie du fait de la plus faible présence de populations dépendantes, et les transports routiers, privilégiés par ces secteurs, sont égaux ou supérieurs à ceux de la ville centrale. De plus, il est important pour bon nombre d'entreprises appartenant à ces secteurs d'être situées à proximité des équipements aéroportuaires qui se trouvent eux-mêmes en banlieue. Une fois localisés en périphérie, ces établissements ont évidemment un effet d'entraînement sur l'habitation et les services connexes.

Il convient aussi de souligner que l'action gouvernementale n'est pas particulièrement favorable à la concentration de ces investissements dans des secteurs centraux. Chaque municipalité tente de stimuler son propre développement, ce qui a pour effet de diluer les efforts d'intensification urbaine des villes centrales. Les initiatives en matière de développement économique des niveaux supérieurs de gouvernement ne sont guère plus avantageuses pour les secteurs centraux, comme en témoigne la décision du gouvernement fédéral d'établir l'Agence de recherche spatiale à Saint-Hubert plutôt qu'à Montréal.

Même pour les mesures qui semblent susciter un éloignement du modèle fordiste de consommation, tels les efforts de redéveloppement des villes centrales, le bilan est incertain. Leur impact sur la distribution de la population à l'échelle métropolitaine est négligeable. Elles sont en effet incapables d'empêcher une perte continue de population à Montréal et dans d'autres villes centrales. Ceci est dû au fait qu'alors que ces villes s'évertuent à promouvoir une concentration de la fonction résidentielle les municipalités de banlieue sont tout aussi activement engagées dans des efforts de développement. Comme les villes centrales, elles sont animées par le désir d'étendre leur assiette fiscale. En banlieue, cependant, les nouveaux quartiers sont particulièrement propices à une haute consommation de l'espace et à une dépendance presque totale à l'égard de l'automobile du fait d'une absence de transports en commun ou de leur mauvaise qualité.

La mise en place d'équipements structurants et les règlements régissant le développement à l'échelle métropolitaine sont aussi favorables à l'étalement. Tel est le cas de la construction de tronçons d'autoroutes en périphérie de la région de

Montréal et du faible engagement du gouvernement provincial à l'endroit du zonage agricole.

Bien qu'une fraction des consommateurs qui accède à la propriété choisisse les quartiers centraux, la majorité opte toujours pour la banlieue. Ce choix s'explique en partie par le prix plus bas de l'habitation et des taxes moins élevées. Mais comme nous l'avons déjà constaté, ces ménages se trouvent alors pris dans un cycle de consommation obligée.

C'est donc l'effet conjugué des choix de localisation d'une majorité d'entreprises et de ménages, de la concurrence inter-municipale et des interventions des niveaux supérieurs de gouvernement, qui maintient en place une forme de développement urbain qui demeure associée à la consommation fordiste. Cette situation reflète l'absence d'un modèle cohérent d'urbanisme qui corresponde à l'après-fordisme¹. Tout comme l'après-fordisme peut être défini en tant que fordisme en état de crise plutôt que comme un nouveau modèle en émergence, les tendances actuelles suggèrent avant tout une crise de la ville fordiste. Les exemples d'un urbanisme plus concentré et moins axé sur l'automobile sont trop parcellaires à l'échelle métropolitaine pour indiquer l'apparition d'une nouvelle orientation.

La difficile adéquation entre les formes présentes d'urbanisation et les changements affectant le contexte socio-économique, qui se traduit pour la majorité de la population par une stagnation ou une baisse du pouvoir d'achat, est ressentie durement par bon nombre de ménages habitant la banlieue. Ces ménages doivent cumuler deux revenus (leurs membres devant souvent travailler plus de quarante heures par semaine) et limiter le nombre d'enfants afin de rencontrer les exigences de consommation qui découlent du style de vie propre à ces secteurs. Il importe de se souvenir qu'il y a quelques décennies un seul revenu permettait aux ménages de classe moyenne d'accéder à ce mode de vie. Ce manque d'adaptation de la ville à l'après-fordisme est encore plus sévèrement ressenti par le nombre grandissant de personnes qui, ne pouvant se payer les équipements associés à la consommation fordiste, se replient vers les villes centrales, malgré le fait que les possibilités d'emplois y sont en déclin. Ceci explique la baisse des indicateurs socio-économiques de ces villes. Le sort des banlieusards à faibles revenus qui se retrouvent dans un environnement où l'absence d'automobile limite sérieusement leur mobilité n'est guère plus enviable.

¹ P. Cooke, « Modern Urban Theory in Question », *op. cit.*, 340 ; David Harvey, *The Condition of Postmodernity*, Oxford, Blackwell, 1989.

Conclusion

Ce chapitre a tenté de démontrer l'importance de la ville dans la constitution de modes de régulation et de régimes d'accumulation. Nous avons été témoins de la cohérence qui a marqué aussi bien le régime fordiste d'accumulation que l'urbanisation de type fordiste. Il ressort de la présente démonstration qu'en offrant un espace adapté à la production et à la consommation de masse la ville a joué un rôle de premier plan dans le développement du régime d'accumulation fordiste.

Si la ville a contribué à la cohérence du régime fordiste, elle participe maintenant à l'incertitude propre à l'après-fordisme. Il y a un parallèle entre l'absence de solutions au niveau macroéconomique permettant la définition d'un nouveau régime d'accumulation et l'apparente désorganisation de l'urbanisation en période après-fordiste. Mais il importe dans ce contexte économique de porter une attention particulière aux innovations en matière d'urbanisme, car la ville constitue un laboratoire important dans la recherche d'éléments pouvant mener à la formulation d'un mode de régulation qui, à son tour, servirait de base à la création d'un nouveau régime d'accumulation. Les différentes initiatives ayant lieu sur la scène urbaine doivent ainsi être évaluées à partir de leur impact possible au niveau macroéconomique.

Comme il est, somme toute, peu probable que Montréal et sa région vivent une relance économique d'une amplitude telle qu'elle hausse sensiblement le niveau de vie, il y a tout intérêt à s'éloigner d'une politique d'urbanisation fordiste et à adopter une forme de développement qui soit plus économique pour le secteur public et les ménages. Une telle option pourrait avoir comme avantages une amélioration de la compétitivité économique de Montréal, en y baissant le coût de la vie, et une atténuation de la marginalisation et de la pression économique qu'éprouvent les gens à faibles revenus et les classes moyennes. De fait, cet urbanisme pourrait se donner comme objectif de compenser une perte de niveau de vie par une forme urbaine qui met l'accent sur la protection environnementale et la qualité de la vie, et qui réduit la consommation obligée. Autrement dit, il s'agirait de s'assurer que des baisses éventuelles du niveau de vie produisent le moins possible une détérioration de la qualité de la vie. Certains des traits distinctifs de cet urbanisme pourraient consister en un usage du sol qui convient aux déplacements piétonniers et contribue à un raccourcissement des migrations quotidiennes, une amélioration des transports en commun et une revalorisation des sites naturels. De telles mesures pourraient s'adresser aussi bien aux villes centrales qu'aux banlieues. Il est évident qu'un tel changement de cap nécessitera une mobilisation des forces locales qui rappelle ce qui s'est produit, à une échelle beaucoup plus réduite, dans les communautés décrites dans le chapitre 6 du présent ouvrage.

Mais, paradoxalement, de tels efforts visant à adapter la ville aux modes de consommation de l'après-fordisme se constitueraient eux-mêmes en source de déséquilibre entre la production et la consommation, et deviendraient alors une pierre d'achoppement au rééquilibrage de l'économie. Ainsi, une adaptation aux conditions économiques difficiles de l'après-fordisme contribuerait à perpétuer ces mêmes conditions. Cette observation ouvre une perspective sur les difficultés d'ajustement en période de transition, c'est-à-dire avant qu'un modèle alternatif de régulation ne s'implante. Sans une redéfinition profonde du rapport production-consommation, des valeurs dominantes et du cadre institutionnel, on se retrouve devant deux possibilités en ce qui concerne le développement urbain : soit on maintient le cap sur le modèle fordiste et on cause alors chez une grande partie de la population un stress financier ou une marginalisation sociale et économique, soit on adapte la ville à l'après-fordisme et on approfondit ainsi le déséquilibre entre consommation et production.

Il n'est pas inconcevable que les valeurs de respect de l'environnement et de qualité de vie en viennent finalement à sous-tendre un nouveau régime d'accumulation. Une part importante de la population partage ces valeurs et elles sont devenues par conséquent monnaie courante dans le discours politique et les rapports d'urbanisme. Mais un tel changement de régime d'accumulation semble assez éloigné. Ceci est dû en partie à ce que l'adhésion à ces valeurs ne s'est que rarement traduite par des politiques concrètes, une transformation du comportement des individus ou une modification du cadre bâti. Il y a aussi le problème de l'intégration à l'économie mondiale. On peut se demander dans quelle mesure une ville, région ou nation peut faire cavalier seul et ajuster production, consommation et institutions au respect de l'environnement et à la promotion de la qualité de la vie. Il est en effet difficile pour un pays de mettre en place des mesures de protection environnementale qui sont beaucoup plus sévères que celles de ses voisins et concurrents.

PARTIE 2

LE QUÉBEC DES RÉGIONS

CHAPITRE 8

Élections et représentation territoriale au Québec

● V I N C E N T L E M I E U X ●

[Retour à la table des matières](#)

Je m'étais d'abord proposé de faire porter tout ce chapitre sur la réforme de la carte électorale et sur l'absence de réforme du mode de scrutin au Québec, ainsi que sur le bilan des avantages et des inconvénients de notre système électoral, dans l'optique de la représentation territoriale. Ce sera l'objet de la première partie du chapitre qui prendra un ton normatif. Dans la deuxième partie j'aborderai une question reliée à la précédente, celle de la place de la représentation territoriale, par voie électorale, dans la décentralisation. Ce sera l'occasion de proposer des considérations générales sur la décentralisation et sur son évolution prévisible au Québec *.

Même si elles sont éloignées à première vue, les deux questions sont liées par leur référence commune à la représentation territoriale. Le mode de scrutin conditionne cette représentation au moment des élections, mais aussi d'une élection à l'autre. La décentralisation territoriale et la représentation par voie électorale qu'elle suppose sont elles aussi au cœur de la représentation territoriale. Dans les

* Je remercie Jean Crête et Raymond Hudon pour leurs commentaires, formulés au moment du colloque de la Société québécoise de science politique tenu à Rimouski, les 19 et 20 mai 1993, sous le thème de Frontières et territoires. Ils m'ont aidé à réviser le texte de ma conférence.

deux cas, c'est la base territoriale de la représentation politique qui est en cause, avec les deux options opposées que sont le scrutin majoritaire et le scrutin proportionnel d'une part, la décentralisation administrative et la décentralisation politique d'autre part.

Le système électoral au Québec

Étant donné que Louis Massicotte traite de la carte électorale dans le chapitre suivant, je me concentrerai sur le mode de scrutin. Près de dix ans ont passé depuis la tentative avortée, à la fin du régime péquiste de 1976-1985, de corriger notre mode de scrutin disproportionnel¹. Depuis, c'est le calme plat sur le front de la réforme électorale, ce qui a été favorisé par le maintien, depuis 1985, du bipartisme, à peine troublé, en 1989, par la percée, sans doute éphémère, du Parti Égalité. Il faudra attendre le prochain réalignment électoral et partisan, ou encore un accident de parcours où, par exemple, le Parti libéral du Québec aurait plus de votes mais moins de sièges que le Parti québécois, pour qu'émergent à nouveau des propositions de réforme du mode de scrutin.

Je ne veux pas entrer ici dans le détail technique des propositions qui auraient le plus de chances de succès. Idéalement, elles devraient proposer des solutions de remplacement qui soient simples, en continuité avec le système actuel pour ce qui est de la personnalisation du vote, modérées dans la proportionnalité entre la distribution des votes et celle des sièges, et ne créant pas deux catégories de députés, les locaux et les régionaux. C'est dire qu'il faut écarter au départ la plupart des propositions qui ont été faites dans le passé, et qui ont un caractère purement technique. Les plus artificielles parmi ces propositions sont celles qui suggèrent d'ajouter quelques sièges régionaux aux sièges locaux actuels, et de les répartir en proportion des votes obtenus par les partis dans l'ensemble du Québec ou dans les régions administratives, de façon à corriger quelque peu le caractère disproportionnel de la représentation territoriale. Il n'y a pas beaucoup d'avenir dans de telles propositions. Au départ, il faudrait insister dans les nouvelles tentatives de réforme sur le caractère régional ou plus exactement sous-régional du mode de scrutin, plutôt que sur son caractère proportionnel. On aurait ainsi plus de chances de mobiliser la volonté de changement qui existe chez les électeurs et les groupes favorables à la réforme.

Je continue de croire avec ceux et celles qui se sont battus sans succès, au cours des années 1970 et du début des années 1980, pour une proportionnelle modérée, fondée sur des circonscriptions à peu de sièges, qu'un tel mode de scrutin aurait plus d'avantages que d'inconvénients. Rappelons que ce mode de scrutin consisterait à diviser le Québec en une trentaine de circonscriptions sous-régionales comptant de trois à cinq sièges chacune, qui seraient attribués aux partis

¹ Sur ce point, voir Louis Massicotte et André Bernard, *Le scrutin au Québec : un miroir déformant*, Montréal, Hurtubise HMH, 1986.

compte tenu du vote qu'ils auraient obtenu dans la circonscription, les électeurs étant appelés à voter à la fois pour le parti et pour le candidat de leur choix.

Premièrement, et contrairement à ce que des adversaires de la réforme ont voulu faire croire, la proportionnelle modérée donnerait à peu près toujours des gouvernements majoritaires, mais avec des majorités moins grandes que celles que produit le scrutin disproportionnel. L'Assemblée nationale reproduirait de façon plus fidèle la répartition des votes dans la population et enlèverait au parti majoritaire l'illusion trompeuse que, parce qu'il compte les deux tiers ou les trois quarts des députés, il a l'appui d'une proportion semblable de la population. Les débats à l'Assemblée nationale, s'ils peuvent être améliorés, s'en porteraient mieux, d'autant plus que des députés plus nombreux de tiers partis viendraient introduire des préoccupations nouvelles dans les débats.

Deuxièmement, un mode de scrutin sous-régional aurait l'avantage de mettre fin aux perpétuels redécoupages de la carte électorale, qui par les effets de domino qu'ils comportent entraînent des modifications aux frontières de la plupart des circonscriptions. Le personnel politique et des citoyens des circonscriptions ainsi modifiées s'opposent avec raison à ces changements, qui seraient d'ailleurs plus constants si le directeur général des élections s'en tenait à la lettre de la loi. Avec des circonscriptions non plus locales mais sous-régionales les frontières demeureraient stables. C'est le nombre de sièges par circonscription qui changerait. Par exemple, si la population électorale augmente ou diminue au-delà d'un certain seuil, dans une circonscription sous-régionale, on lui ajouterait ou lui enlèverait un siège, sans avoir pour autant à modifier les limites de la circonscription.

Troisièmement, une représentation sous-régionale, partagée entre des députés qui seraient le plus souvent de diverses allégeances, est sans doute plus porteuse d'avenir que la représentation locale actuelle. Déjà les députés sont présents dans les nouveaux Conseils régionaux de concertation et de développement qui ont été créés dans les régions administratives. Ils ont à travailler ensemble, même s'ils sont de partis différents, ce qui pourra contribuer à introduire un peu plus de préoccupations régionales à l'Assemblée nationale, aux dépens, espérons-le, de préoccupations trop strictement partisans. Un mode de scrutin sous-régional renforcerait cette tendance.

Ajoutons que le mode plus subtil de représentation ainsi d'ailleurs que de votation, qui est généralement le fait de la proportionnelle, ne diminue pas la participation. Bien au contraire, comme Blais et Carty ¹ l'ont montré, toutes choses égales d'ailleurs, le taux moyen de participation est plus élevé dans les systèmes proportionnels que dans les autres.

¹ André Blais et R.K. Carty, « Does proportional representation foster voter turnout ? », *European Journal of Political Research* 18, (1990), 167-181.

Quatrièmement, le caractère plus proportionnel de la représentation pourrait produire, à l'occasion, la nécessité de gouvernements de coalition, même si, encore une fois, ce serait un événement rare avec une proportionnelle modérée où le nombre de sièges par circonscription varierait de trois à huit ou neuf. Cela pourrait arriver avec des résultats comme ceux de 1976, où les trois principaux partis ont obtenu respectivement 41 %, 34 % et 18 % du vote. Quand Robert Bourassa et d'autres adversaires de la proportionnelle condamnent celle-ci, ils soulignent toujours le cas de l'Italie. Leurs arguments semblent avoir été renforcés, récemment, alors que la proportionnelle non modérée a été rendue responsable des maux qui ont affligé le régime politique italien. Un bilan plus rigoureux montrera sans doute que le mode de scrutin n'était qu'une des composantes d'un système où d'autres composantes, dont les relations de clientèle, ont été plus déterminantes. Quoi qu'il en soit, nos contempteurs de la proportionnelle oublient d'inclure dans leur argumentation l'Allemagne, la Suisse et les pays scandinaves, qui sont certainement aussi bien gouvernés que nous le sommes, malgré l'existence fréquente ou constante de gouvernements de coalition, favorisés par des modes de scrutin proportionnels. Ce sont, comme l'a montré Lijphart¹, des gouvernements à la recherche de consensus, par opposition à nos gouvernements où des avocats de la Couronne et leurs adversaires, les avocats de la défense, valorisent plutôt les antagonismes où la majorité triomphe de la minorité. Quelques gouvernements de coalition, de temps en temps, permettraient de mettre à l'essai l'autre formule de gouverne qui a certainement autant de mérites sinon plus que la nôtre.

Enfin, s'il est à nouveau question de façon sérieuse, un jour, de réforme du mode de scrutin, il importera, il me semble, d'en informer le mieux possible la population, comme Robert Burns, appuyé par son équipe, avait commencé de le faire à la fin des années 1970, avant qu'il ne décide de quitter la politique. En plus des films vidéo et autres moyens audiovisuels qui pourraient être utilisés pour vulgariser le nouveau mode de scrutin, on pourrait organiser dans certains milieux des jeux de simulation où une assemblée de participants élirait des députés fictifs au moyen du nouveau mode de scrutin. Les députés, qui seraient plusieurs à représenter une même circonscription sous-régionale, joueraient ensuite à se partager la représentation de la circonscription, en réponse aux demandes de leurs électeurs.

Je suis convaincu que les participants à ces expériences, à condition que les jeux soient bien montés, en apprendraient davantage sur le nouveau mode de scrutin qu'en lisant tous les articles dans *Le Devoir* ou ailleurs, écrits par des politologues ou d'autres spécialistes.

Un apprentissage encore plus concret de la proportionnelle pourrait être fait dans les villes de Montréal et de Québec si le Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM) et le Rassemblement populaire (RP) l'instauraient, comme ils

¹ Arend Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

songeaient à le faire lorsqu'ils étaient dans l'opposition. Il ne faut cependant pas trop compter là-dessus. La juste représentation des différentes tendances d'une collectivité est un leitmotiv des partis « réformistes » tant qu'ils sont dans l'opposition, mais c'est le dernier de leurs soucis quand, arrivés au gouvernement, ils en ont plein les bras de ces différentes tendances.

Représentation territoriale et décentralisation politique

La problématique de la décentralisation a des traits communs avec celle du mode de scrutin. Les deux sont des réponses apportées au problème de la représentation. De même que le scrutin proportionnel fait plus de place aux différents intérêts politiques que le scrutin majoritaire, la décentralisation politique fait plus de place aux intérêts de la base, par rapport à ceux du centre, que la décentralisation administrative.

Une des composantes de la décentralisation politique est la représentation territoriale par la voie électorale. Celle-ci ne se limite pas à l'élection de députés provinciaux et fédéraux. Nous élisons aussi sur une base territoriale des maires et des conseillers municipaux ainsi que des commissaires scolaires, à supposer qu'ils ne soient pas élus par acclamation. Il y a aussi des élections aux conseils d'administration des régies régionales de la santé et des services sociaux et aux conseils d'administration d'établissements de ce secteur, mais sans qu'il y ait représentation territoriale, car les élus ne représentent pas au conseil d'administration des circonscriptions territoriales. Il y a également de la représentation territoriale, par voie électorale, qui est de nature indirecte. Ainsi, le conseil d'une municipalité régionale de comté (MRC) est formé d'élus locaux qui sont délégués au palier régional, où ils choisissent parmi eux un préfet. De même, les députés provinciaux d'une région administrative ainsi que quelques élus municipaux font partie des nouveaux conseils régionaux de concertation et de développement qui ont succédé aux anciens conseils de développement. Des élus municipaux se retrouvent aussi au conseil d'administration des régies régionales de la santé et des services sociaux.

Au moins deux questions se posent à ce propos. D'abord, quelle est la place de la représentation territoriale, directe ou indirecte, dans la décentralisation politique ? Puis, que faut-il penser des décentralisations concurrentes qui existent actuellement au Québec, en faveur d'organisations formées en tout ou en partie de représentants territoriaux élus, qui sont là de façon directe ou indirecte ?

Les trois composantes principales de la décentralisation

La réponse à la deuxième question suppose la réponse à la première. Beaucoup d'auteurs qui ont traité de la décentralisation territoriale, par opposition à la décentralisation fonctionnelle ou technique (qui est le fait, par exemple, des sociétés d'État), considèrent l'élection des dirigeants, par la base territoriale de l'organisation décentralisée, comme une des trois composantes nécessaires à une véritable décentralisation politique entre les mains d'organisations autonomes par rapport à l'organisation centrale et non simplement déconcentrées par rapport à elle. Les deux autres composantes sont la capacité d'un financement autonome et la capacité d'une gouverne également autonome dans un domaine défini d'activités ou bien par l'organisation centrale, ou bien par l'organisation décentralisée elle-même. À propos des MRC, c'est la distinction qui est faite entre les initiatives et les compétences. Les initiatives s'exercent dans des champs autres que ceux qui sont de la responsabilité des MRC, alors que les compétences sont des activités prévues dans ces champs de responsabilité. Quand les trois composantes sont présentes, il y a décentralisation politique. Quand l'une ou l'autre est absente ou mitigée, la décentralisation n'est qu'administrative.

La première composante est l'autonomie dans le choix des activités à exercer, qu'elles soient des compétences ou des initiatives. La différence est nette à cet égard entre les municipalités locales et les commissions scolaires ou encore les régies régionales de la santé et des services sociaux. L'autonomie des municipalités porte sur un domaine plus large, de nature intersectorielle, d'activités et elle est aussi moins « normée » par le centre qu'en ce qui concerne les deux autres organisations décentralisées, qui sont d'ailleurs de nature plus sectorielle.

Le degré d'autonomie et sa portée plus ou moins intersectorielle conditionnent l'existence mais aussi l'intensité de la deuxième composante de la décentralisation, l'autonomie de l'organisation et plus précisément de sa base territoriale dans le choix des dirigeants. Si la participation aux élections municipales est plus grande que la participation aux élections scolaires, c'est parce que l'autonomie des organisations municipales dans le choix et la réalisation de leurs activités est plus grande et de nature plus intersectorielle que celle des organisations scolaires et socio-sanitaires. Les électeurs sont pour cela plus nombreux à se sentir concernés par l'action de leurs dirigeants élus, et cela, en plusieurs champs d'activités. À l'inverse, les personnes qui n'ont pas d'enfants ou qui n'en ont plus d'âge scolaire sont moins susceptibles d'être intéressées par les activités de leur commission scolaire, à moins qu'elle ne ferme l'école de leur quartier, et encore. La situation est différente dans le domaine socio-sanitaire où chaque habitant d'un territoire a reçu des soins, a des proches qui en ont reçus, ou est susceptible d'en recevoir un jour. Ce n'est pas tant la portée des activités, même si elle est sectorielle, qui explique la

faible participation aux élections que la perception d'une autonomie limitée des régies et des établissements. Les acteurs signifiants pour la plupart des habitants d'un territoire sont les médecins, qui apparaissent beaucoup moins soumis aux organisations socio-sanitaires que le sont, par comparaison, les enseignants dans les organisations scolaires. Il y a aussi que les régies régionales occupent un territoire plus vaste que les commissions scolaires, ce qui dilue le sentiment d'appartenance.

La troisième composante de la décentralisation est celle de l'autonomie de financement. Des taxes sont payées aux organisations municipales et aux organisations scolaires (où elles ont beaucoup diminué depuis le début des années 1980), alors que les régies régionales de la santé et des services sociaux n'ont pas d'autonomie de financement. C'est d'ailleurs la situation existante dans tous les systèmes de santé à travers le monde. Il en est de même dans beaucoup de systèmes scolaires, l'autonomie de financement au Québec s'expliquant en bonne partie par l'autonomie que l'Église voulait conserver en ce domaine, face à l'État.

Les rapports entre les composantes de la décentralisation relèvent du principe bien connu « no taxation without representation » (pas de taxation sans représentation), auquel il faut ajouter celui-ci : pas de représentation – par voie électorale évidemment – sans auto-régulation. L'auto-régulation est entendue ici comme la capacité de gouverner selon ses propres normes un ensemble d'affaires publiques, significatif pour les citoyens, sans être subordonné en cela (si ce n'est par le pouvoir de tutelle, le droit de désaveu ou d'autres règles exceptionnelles) à une autre organisation, en particulier pour ce qui est du financement et de la sélection des dirigeants, les deux autres composantes principales de la décentralisation.

Quand une organisation décentralisée jouit d'une autonomie de financement, de sélection de ses dirigeants et de gouverne de ses affaires publiques, on peut parler de décentralisation politique. Les membres, à la base de l'organisation décentralisée, sont à la fois des contribuables, des électeurs et des gouvernés, avec les phénomènes de responsabilisation que cela entraîne chez les dirigeants et les dirigés. Les dirigeants gouvernent selon les moyens de financement qu'ils sont capables de mobiliser, en sachant qu'ils devront répondre de cela au moment des élections. Les dirigés savent que l'organisation doit mobiliser les moyens financiers nécessaires aux mesures de gouverne qu'ils exigent et que les dirigeants devront répondre de ces mesures et de leur financement au moment des élections.

La représentation territoriale est importante dans ce système de responsabilisation qui caractérise la décentralisation politique. Non seulement les dirigeants ne sont pas sélectionnés par une organisation supérieure, dont ils seraient responsables, mais ils ne sont pas responsables non plus des intérêts sectionnels, comme c'est le cas avec le mode de représentation existant dans les nouvelles régies régionales de la santé et des services sociaux. Dans ces régies, les

administrateurs sont sélectionnés par des collèges sectionnels plutôt que territoriaux, celui des municipalités, celui des établissements, celui des groupes socio-économiques et celui des organismes communautaires. Quand la représentation est territoriale plutôt que sectionnelle, elle mêle les intérêts sectionnels et les dilue plus ou moins dans ceux des particuliers qui ne sont pas organisés. Ce mode de représentation est nécessaire quand le financement de l'organisation repose sur ces particuliers. La gouverne des affaires publiques a plus de chances ainsi de prendre en compte les intérêts du plus grand nombre, à condition, bien sûr, qu'on puisse définir ces intérêts grâce à des partis ou groupements politiques qui dépassent les intérêts sectionnels et qui amènent les particuliers à participer aux affaires publiques.

Les décentralisations concurrentes et leur avenir

La décentralisation territoriale aux mains d'organisations plus ou moins autonomes, avec ou non une représentation territoriale directe ou indirecte, a de multiples facettes au Québec. Il y a les municipalités locales et les municipalités régionales de comté, les commissions scolaires, les régies régionales de la santé et des services sociaux, les conseils régionaux et les autres organismes régionaux dans le domaine de la culture, des loisirs, du tourisme, sans compter les organisations déconcentrées des ministères, non autonomes par rapport à l'organisation centrale. On peut se demander, en terminant, quelle est l'évolution prévisible, ou encore désirable, de ces décentralisations concurrentes et de la composante de la représentation territoriale en elles.

Un premier scénario est celui du statu quo, ou presque. Les décentralisations concurrentes continuent de coexister, avec peut-être des activités accrues, du côté des initiatives, de la part des MRC. Ce scénario est évidemment le plus avantageux, dans l'optique du gouvernement central, québécois en l'occurrence. Il est bien connu que c'est en divisant que l'on règne. Plus il y a d'organisations décentralisées, dans différents domaines, plus il est facile de résister aux revendications venant des associations et autres alliances en chacun de ces domaines, surtout quand il y a division à l'intérieur, comme c'est le cas dans le monde municipal, avec les deux Unions concurrentes, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (UMRCQ).

Un deuxième scénario, auquel rêvent encore des réformateurs nostalgiques, qui se souviennent du livre blanc de 1980 sur la décentralisation, est celui des gouvernements régionaux. Aux trois communautés urbaines existantes, celle de Montréal, celle de Québec et celle de l'Outaouais, s'ajoutent des gouvernements dans les régions administratives, avec des dirigeants élus, par voie directe ou indirecte. Ces gouvernements prennent en charge les compétences actuelles des commissions scolaires, des régies régionales de la santé et des services sociaux,

des conseils régionaux et des autres organismes régionaux existants. Ils ont une autonomie de financement, par la taxation ou autrement. On entend dire que ces gouvernements régionaux auraient plus de chances d'être instaurés si le Québec devenait souverain, étant donné que dans le régime fédéral actuel un autre palier de gouvernement, intermédiaire entre celui de la province et celui des municipalités, est indésirable. Ne nous faisons pas trop d'illusions à ce propos. Il en est de l'idée du gouvernement régional comme de celle du scrutin proportionnel. Les politiciens y souscrivent généreusement tant qu'ils ne sont pas en mesure de la réaliser, mais l'écartent cyniquement quand ils jouissent d'un pouvoir qu'ils veulent le moins contesté possible.

Un troisième scénario, plus étapiste, est celui d'une municipalisation graduelle de la décentralisation, qui n'en laisse pas moins subsister des décentralisations concurrentes, mais davantage hiérarchisées que c'est le cas actuellement. Déjà les élus municipaux sont présents, non seulement à la direction des communautés urbaines et des MRC, mais aussi dans les régies régionales de la santé et des services sociaux et dans les conseils régionaux. Il n'est pas impensable qu'ils soient présents, au moins comme observateurs, dans les commissions scolaires, ce qui pourrait améliorer des coordinations qui se font plutôt mal, dans bien des cas. Des conférences de MRC dans les régions administratives auxquelles se joindraient des représentants des commissions scolaires, des régies régionales et d'autres organismes régionaux pourraient alors devenir, à la place des conseils régionaux de concertation et de développement, des instances de concertation régionale intersectorielle, qui coordonnent le mieux possible les compétences et initiatives éclatées des décentralisations concurrentes actuelles.

Les élus municipaux sont certainement les plus aptes à assurer cette coordination, parce que les activités dont ils s'occupent sont les plus intersectorielles, et parce qu'à titre de représentants territoriaux élus ils sont plus susceptibles que d'autres responsables d'avoir à répondre de leurs actes devant leur base organisationnelle. Par rapport à d'autres types de représentations, la représentation territoriale, par voie électorale, est celle qui convient le mieux à une intersectorialité responsable et aux conciliations qu'elle nécessite.

Conclusion

Les avantages et les inconvénients comparés des différents modes de scrutin ont fait l'objet de nombreuses études¹, Mais peu d'entre elles ont touché aux différences entre la représentation locale, par un seul député, et la représentation régionale, par plusieurs députés, qui est le propre des scrutins proportionnels. Pourtant, dans l'optique de la représentation territoriale, ces différences ne sont pas

¹ Sur la comparaison entre le scrutin majoritaire et le scrutin proportionnel, voir André Blais, « The Debate over Electoral Systems », *International Political Science Review* 12 (1991), 239-260.

négligeables. Il est étonnant qu'elles aient suscité peu d'intérêt. Cela manifeste sans doute, une fois de plus, que les politologues s'intéressent davantage aux problèmes de la gouverne qu'aux problèmes de la représentation. Ils ont ainsi plus d'importance, pensent-ils, aux yeux des gouvernants, tout en évitant de faire de la recherche sur le terrain.

Pour ce qui est de la décentralisation, il serait intéressant là aussi d'en savoir un peu plus sur les différences qu'il y a dans la représentation entre les systèmes intégrés, où les compétences en matière municipale, scolaire et socio-sanitaire appartiennent aux mêmes instances, à plus d'un palier, et les systèmes concurrents comme celui du Québec, où ces compétences appartiennent à des instances diverses. Les résultats de ces recherches, à supposer qu'elles soient concluantes, nous indiqueraient s'il vaut mieux maintenir, au Québec, le système actuel, ou se diriger plutôt vers une municipalisation graduelle de la décentralisation territoriale.

PARTIE 2

LE QUÉBEC DES RÉGIONS

CHAPITRE 9

Éclipse et retour du gerrymander linguistique québécois

• L O U I S M A S S I C O T T E •

[Retour à la table des matières](#)

L'un des privilèges jalousement gardés de l'autorité politique s'exerçant sur un espace territorial donné est d'en arrêter la division aux fins administratives, judiciaires et électorales. Des trois, c'est le découpage électoral qui est le plus susceptible de susciter la controverse, à cause de son impact présumé sur l'issue du combat politique. Les facteurs principaux – et contradictoires – qui guident cette opération dans le Québec contemporain sont la population et la communauté d'intérêts, le législateur s'efforçant, à l'intérieur de paramètres de population, de produire des « communautés naturelles », c'est-à-dire des entités territoriales les plus homogènes possibles sur le plan sociologique.

La loi électorale québécoise définit les circonscriptions comme des communautés naturelles fondées « sur des considérations d'ordre démographique, géographique et sociologique »¹. Bien que la loi ne se réfère pas explicitement à la langue en tant que facteur structurant du découpage électoral, on compte au Québec un bon nombre de circonscriptions où la minorité linguistique compte pour la moitié ou plus de l'électorat. Or, la variable linguistique, essentielle dans la réalité sociologique du Québec contemporain, détermine largement le comportement électoral, les anglophones ayant eu tendance à opter massivement

¹ Loi électorale du Québec, (Lois du Québec, 1989, chapitre 1), art. 15.

pour le plus fédéraliste des partis en lice depuis l'entrée en scène de partis voués à l'indépendance.

La minorité linguistique québécoise est concentrée dans un espace territorial relativement bien reconnu, soit la moitié occidentale de l'île de Montréal. Sa tendance à voter en bloc pour un parti donné aux élections provinciales affecte le fonctionnement du scrutin majoritaire en créant un effet déformant qui handicape le Parti libéral du Québec. Le présent chapitre explore les conséquences de cet état de fait sur la représentation des partis à l'Assemblée nationale. Il constitue une mise à jour de recherches antérieures ¹ portant sur un aspect du fonctionnement concret du scrutin majoritaire uninominal à un tour dans le contexte québécois.

De tous les reproches adressés au scrutin majoritaire, l'un revêt un caractère plus grave que les autres parce qu'il contredit au niveau de l'ensemble le principe de base du scrutin à la pluralité des voix. Il s'agit de la possibilité pour un parti de remporter plus de voix que le parti adverse tout en perdant l'élection. Cette éventualité s'est réalisée deux fois (élections de 1944 et de 1966) dans l'histoire contemporaine du Québec. La littérature de science politique indique clairement que ce problème est loin d'être propre au Québec, que l'effet « qui perd gagne » s'est produit dans presque toutes les sociétés pratiquant le même mode de scrutin ². Des outils statistiques permettant de prendre une mesure valable du phénomène ont été mis au point par la discipline.

Revue de la littérature

Dans une annexe ³ au collectif sur les élections britanniques de 1945, David Butler mettait en lumière le fonctionnement asymétrique du scrutin majoritaire aux élections britanniques. À l'aide de projections, il établissait l'existence d'un effet déformant (*bias*) défavorable au Parti travailliste : à performances égales au chapitre du suffrage populaire, les travaillistes réalisaient systématiquement un moins bon score parlementaire que les conservateurs. Au lendemain des élections de 1950, Butler prédisait que les travaillistes semblaient condamnés à perdre

¹ Louis Massicotte et André Bernard, *Le scrutin au Québec. Un miroir déformant*, Montréal, Hurtubise HMH, 1985, chap. 9.

² Le phénomène s'est produit en 1957 et 1979 sur la scène fédérale canadienne, ainsi qu'au Royaume-Uni (1951 et 1974), en Australie (1954), en Afrique du Sud (1948 et 1953) et en Nouvelle-Zélande (1978). Parmi les provinces canadiennes, le Nouveau-Brunswick (1970), l'Ontario (1985) et la Saskatchewan (1986) ont vécu ce genre de situation. Empiriquement, on a vu un parti perdre l'élection tout en recueillant la majorité absolue (plus de 50 %) des suffrages exprimés à l'échelle globale : Australie (1954), et État d'Australie méridionale (1953, 1962 et 1968), État de New York (1958, 1960) et État de Californie (1956, 1966).

³ D. E. Butler, « The Relation of Seats to Votes », dans R. B. McCallum et A. Readman (dir.), *The British General Election of 1945*, Londres, Geoffrey Cumberledge, Oxford University Press, 1947, 277-292.

l'élection si leur avance sur les conservateurs était inférieure à 2 % des voix ¹. L'expérience se chargea de confirmer la véracité de cette prédiction dès l'année suivante : les conservateurs remportèrent les élections avec 0,6 % des voix *de moins* que leurs adversaires. L'auteur appliqua cette analyse aux élections survenues par la suite ². Selon lui, cette méthode était applicable aux élections tenues selon le même mode de scrutin dans d'autres pays.

Butler attribuait ce phénomène à la concentration excessive des suffrages travaillistes dans certaines circonscriptions minières. Lorsque la course est serrée à l'échelle nationale, un parti n'a guère intérêt à accumuler des majorités énormes dans quelques circonscriptions, puisque ces voix lui seraient bien plus utiles ailleurs, là où le résultat s'annonce plus serré.

En l'absence d'une élection comme celle de 1951, qui réunissait toutes les conditions nécessaires pour mettre en lumière l'effet déformant néfaste aux travaillistes, l'on peut recourir à deux méthodes pour jauger l'ampleur du phénomène.

La première méthode consiste à examiner la distribution statistique des scores réalisés par un parti dans chacune des circonscriptions, afin de déterminer la médiane et la moyenne de cette distribution. Cette voie d'analyse fut imaginée en Australie par Soper et Rydon ³. Les élections tenues en ce pays constituaient un cas intéressant puisque l'on avait vu le Parti travailliste perdre des élections avec *la majorité absolue des voix*. C'était cependant un cas plus complexe puisque le mode de scrutin en vigueur était alternatif plutôt que majoritaire simple, et que des disparités substantielles existaient entre la population des circonscriptions. Ces auteurs admettaient que le mode de scrutin alternatif exagère la majorité du vainqueur et la défaite du vaincu : ils constataient cependant son fonctionnement asymétrique, les travaillistes faisant systématiquement moins bien au Parlement que la coalition Libérale-Country, à performances égales. L'objectif de Soper et Rydon était de distinguer, dans ce handicap qui affligeait le Parti travailliste, la part respective des inégalités du découpage électoral et de la concentration excessive des suffrages travaillistes.

¹ D. E., Butler, « Appendix », dans H. G. Nicholas (dir.), *The British General Election of 1950*, Londres, Macmillan, 1951, 327-333.

² D. E. Butler, *The British General Election of 1951*, Londres, Macmillan, 1952 ; D. E. Butler, *The British General Election of 1955*, Londres, Macmillan, 1955 ; D. E. Butler et R. Rose, *The British General Election of 1959*, Londres, Macmillan, 1960 ; D. E. Butler et A. King, *The British General Election of 1964*, Londres, Macmillan, 1965 ; D. E. Butler et A. King, *The British General Election of 1966*, Londres, Macmillan, 1966 ; D. E. Butler et M. Pinto-Duschinsky, *The British General Election of 1970*, Londres, Macmillan, 1971 ; D. E. Butler et D. Kavanagh, *77^e British General Election of 1979*, Londres, Macmillan, 1980.

³ C. S. Soper et J. Rydon, « Under-Representation and Electoral Prediction », *Australian Journal of Politics and History* 4, 1 (1958), 94-106.

Pour arriver à une mesure de l'importance respective de chaque facteur, Soper et Rydon utilisaient trois indicateurs de base : 1) la *performance nationale du parti* (*overall vote*), c.-à-d. le pourcentage des suffrages exprimés remporté par le parti dans l'ensemble du pays ; 2) la *moyenne des performances locales du parti* (*average vote*), c.-à-d. la moyenne arithmétique des pourcentages des suffrages exprimés en faveur du parti dans chacune des circonscriptions du pays ; et 3) la *médiane des performances locales du parti* (*median vote*), c.-à-d. la médiane de la distribution précédente. Selon eux, l'effet déformant pénalisant les travaillistes (qu'ils appelaient sa « sous-représentation ») était égal à (1) moins (3). La portion de cet effet déformant, due aux inégalités du découpage électoral, était égale à (1) moins (2). Enfin, l'autre portion de cet effet déformant, due à la concentration excessive, était égale à (2) moins (3). L'application de cette méthode aux élections australiennes amenait Soper et Rydon à conclure que le handicap des travaillistes australiens résultait essentiellement de la concentration excessive de leurs électeurs, et fort peu des inégalités de population des circonscriptions. Cette voie d'analyse a été appliquée par d'autres chercheurs aux élections législatives tenues respectivement en Nouvelle-Zélande et dans l'État d'Australie méridionale ¹.

Cette méthode présentait l'avantage de distinguer clairement les deux phénomènes susceptibles de créer un fonctionnement asymétrique du scrutin majoritaire, et d'en mesurer l'importance *respective*. Selon ses résultats, le législateur désireux de redresser la situation se bornait à réformer le découpage électoral ou bien remettait en question le mode de scrutin lui-même. Elle présentait l'inconvénient majeur de n'en pas mesurer l'ampleur au chapitre des sièges. C'était un raisonnement statistique intéressant, mais qui ne semble pas avoir convaincu tous les spécialistes, Hughes insistant sur l'importance déterminante des inégalités du découpage électoral dans le désavantage électoral des travaillistes ².

Pour combler cette lacune, Butler utilisait la méthode des projections en sièges à partir de résultats électoraux hypothétiques. En scrutin majoritaire, chacun spéculait sur la distribution des sièges qui en résultera si les suffrages se répartissent le jour du scrutin de la façon prédite par tel sondage. Butler postulait que le meilleur guide à cet égard était le résultat de l'élection précédente, transcrit en pourcentages de suffrages exprimés dans chacune des circonscriptions. Il postulait qu'un déplacement de $n\%$ à l'échelle nationale en faveur d'un parti se répercuterait de façon uniforme dans chacune des circonscriptions : en remaniant en conséquence les résultats du scrutin précédent, l'on disposerait d'une projection valable de la distribution des sièges au cas où cette hypothèse se réaliserait.

¹ R. H. Brookes, « Electoral Distortion in New Zealand », *Australian Journal of Politics and History* 5, 2 (1959), 218-223 ; D. Jaensch, « A Functional "Gerrymander" - South Australia, 1944-1970 », *The Australian Quarterly* 42, 4 (1970), 96-101 ; D. Jaensch, « Under-Representation and the "Gerrymander" in the Playford Era », *Australian Journal of Politics and History* 17, 1 (1971), 82-95.

² Colin A. Hughes, « The 1972 Australian Federal Election », *Australian Journal of Politics and History* 19, 1 (1973), 11-27.

L'uniformité constatée des glissements lors des élections britanniques légitimait cette opération malgré son caractère à première vue artificiel. En effectuant de telles projections pour une multitude d'hypothèses à partir d'un même résultat électoral, Butler pouvait situer l'ampleur exacte de la « zone dangereuse » à l'intérieur de laquelle un parti risquait de souffrir de l'effet « qui perd gagne ».

Cette dernière méthode a été appliquée à l'élection québécoise de 1981 par Massicotte et Bernard ¹. Le contexte semblait bien se prêter à l'application d'une telle méthode : deux partis se partageaient la quasi-totalité (95 %) des suffrages ; les réformes successives du découpage électoral avaient à peu près éliminé l'effet déformant autrefois considérable résultant de l'inégalité de population des circonscriptions et de la tendance d'un parti à obtenir l'appui des circonscriptions les moins peuplées. Enfin, bien que les mouvements constatés à l'échelle du Québec ne se répercutent pas exactement dans chaque circonscription, la distribution effective des sièges lors d'élections antérieures se rapprochait passablement de la distribution prédite par la technique du mouvement uniforme, les erreurs ayant tendance à se contrebalancer.

Cette opération permet de mettre au jour l'existence d'un effet déformant pénalisant le Parti libéral du Québec, effet atteignant 5 % selon les chiffres de 1981, ce qui impliquait que pour gagner une élection le PLQ avait besoin d'une avance supérieure à 5 % des voix dans l'ensemble du Québec sur son principal adversaire. Cet effet déformant était entièrement attribuable à la concentration excessive des suffrages libéraux dans les circonscriptions anglophones, concentration révélée par les majorités énormes obtenues par les candidats libéraux dans ces circonscriptions. J'ai baptisé ce phénomène *gerrymander ethnique*. Il me paraît maintenant plus approprié de parler de *gerrymander linguistique*, parce que la langue anglaise, et non plus une origine ethnique commune, constitue le ciment qui donne à la minorité anglophone la cohésion qu'elle déploie souvent lors des votes.

Est-il excessif ou polémique de parler de gerrymander pour désigner un tel phénomène ? Robert Dixon fournit des pistes conceptuelles intéressantes à cet égard, en distinguant le gerrymandering délibéré (*gerrymander in design*) du gerrymandering effectif (*gerrymander in result*). Dixon soutient que tout découpage électoral produit un gerrymandering effectif, que celui-ci découle ou non d'une intention délibérée, et qu'il produise ou non des circonscriptions au tracé bizarre. Il y a gerrymandering lorsque le découpage produit des résultats discriminatoires, comme, par exemple, la conquête d'une majorité par un parti qui a moins de voix que l'autre ².

¹ Louis Massicotte et André Bernard, *Le scrutin au Québec : un miroir déformant*, Montréal, Hurtubise HMH, 1985, 222 et suivantes.

² Robert G. Dixon, *Democratic Representation. Reapportionment in Law and Politics*, New York, Oxford University Press, 1968, 462-463.

Il est donc légitime, pour désigner le fonctionnement asymétrique du système électoral québécois, de parler d'un gerrymander linguistique *effectif* même si rien n'indique que le phénomène résulte d'une intention délibérée de la part du législateur. La concentration géographique de la minorité linguistique dans des espaces bien définis et la propension de cette minorité à mettre ses œufs dans le même panier en appuyant massivement le PLQ se combinent pour créer ce phénomène.

De 1981 à 1992, il y a eu deux élections générales et un référendum. L'objectif du présent chapitre est d'examiner ici l'évolution de ce phénomène au cours de la dernière décennie.

L'élection de 1985 : le gerrymander linguistique est toujours présent, mais ne porte pas à conséquence

Lors du scrutin de 1985, les conditions d'existence du gerrymander linguistique sont toujours présentes.

Certes, au lendemain de sa défaite de 1981, le chef Claude Ryan avait tenté de convaincre son parti d'effectuer un « virage nationaliste » à l'automne 1981. L'attitude nouvelle annoncée par le manifeste lu par le chef devant le Conseil général de son parti en septembre s'était concrétisée le 2 octobre suivant par l'appui des députés libéraux à une motion du gouvernement Lévesque dénonçant le rapatriement unilatéral de la constitution par le gouvernement fédéral libéral de Trudeau. Mais cette attitude avait été mal acceptée par plusieurs partisans libéraux, neuf d'entre eux (pour la plupart anglophones et allophones) se désolidarisant de leurs collègues pour voter contre la motion, et nombre d'autres ne suivant leur chef qu'après l'exercice des pressions les plus directes¹. La déconfiture du gouvernement Lévesque lors de la conférence constitutionnelle de novembre 1981 tua dans l'œuf le « nouveau cours » du PLQ, et signala un retour rapide à des positions plus traditionnelles. Le parti refusa de se brouiller avec son « grand frère » libéral fédéral et de se solidariser plus longtemps avec un gouvernement péquiste dont le bilan constitutionnel était si peu reluisant. Moins d'un an plus tard, Claude Ryan devait abandonner la direction du parti. Son successeur, Robert Bourassa, mit l'accent sur le thème, éminemment unificateur pour le PLQ, du développement économique plutôt que sur celui, miné, de la réforme constitutionnelle. Durant toute la législature, le Parti libéral du Québec conserva le soutien massif de l'électorat anglophone et, à compter de 1982, conquist la majorité au sein des francophones.

La nature et les conséquences du gerrymander linguistique furent alors explorées de façon un peu plus systématique et portées à la connaissance du public

¹ Sur cet épisode, voir L. Ian MacDonald, *From Bourassa to Bourassa. A Pivotal Decade in Canadian History*, s.l., Harvest House, 1984.

intéressé¹. La Commission de la représentation électorale, pourtant chargée d'étudier les conséquences du scrutin majoritaire, choisit d'ignorer complètement ce facteur dans son rapport. Ceci n'empêcha pas quelques analystes, éditorialistes et politiciens de mentionner l'existence de ce facteur dans leurs interventions publiques².

Le scrutin de 1985 se solda par une solide victoire des libéraux, avec 56 % des voix, une avance de 17 points sur le Parti québécois. Avec une avance aussi considérable, le gerrymander linguistique ne pouvait constituer un frein important pour le PLQ, qui récolta 99 sièges sur 122. Au passage, ce résultat confirmait la validité globale de la technique des glissements uniformes en tant qu'outil de prédiction de la répartition des sièges, puisque cette technique prédisait au PLQ 98 sièges ! Il faut dire que les circonstances se prêtaient alors admirablement bien à l'application de cette formule : degré élevé de bipartisme lors des scrutins de 1981 et de 1985, aucune modification majeure de la clientèle des partis, stabilité du découpage électoral.

Malgré le franc succès du PLQ, l'application aux chiffres de 1985 de la technique de Butler révèle l'existence d'un gerrymander linguistique un peu atténué, mais toujours présent. Selon la structure de vote de 1985, si les deux partis obtenaient dans l'ensemble du Québec le même nombre de voix (47,34 % chacun), le PQ l'emportait nettement avec 69 sièges contre 53. Un glissement de seulement 6,70 % des voix du PLQ au PQ mettait les deux partis à égalité à l'Assemblée nationale (61 sièges contre 61), bien que le PLQ détienne alors une avance de 3,90 points sur le PQ (49,29 % contre 45,39 %). En clair, le PLQ pouvait toujours perdre une élection avec près de 4 % d'avance sur le PQ au suffrage populaire.

Les indices de concentration excessive des suffrages libéraux étaient clairs. Les 99 élus libéraux remportaient des majorités totalisant 636 189 voix contre seulement 45 890 pour les 23 élus du Parti québécois. En moyenne, un élu libéral l'emportait par 6 426 voix contre 1 995 pour un péquiste. Pas moins de 19 libéraux remportaient des majorités excédant 10 000 voix.

¹ J'ai présenté un mémoire évoquant cette réalité à la Commission de la représentation électorale : « Réflexions sur la réforme du mode de scrutin », novembre 1983, 25 p. et annexes.

² Voir L. Bissonnette, « La dernière carte », *Le Devoir*, 11 mars 1985, 6 ; « Enthousiasme chez les péquistes », *Le Soleil*, 13 octobre 1985 ; « Des signes encourageants pour le PQ, estime le politologue Lemieux », *Le Soleil*, 26 octobre 1985 ; Pierre Drouilly, « Une victoire possible du Parti québécois si l'on se fie aux sondages », *Le Devoir*, 12 novembre 1985.

TABLEAU 1

Élection de 1985 répartition des sièges à la suite de glissements uniformes entre le PLQ et le PQ

Glissement en pourcentage par rapport au résultat réel	% du VOTE (arrondi) dans l'ensemble du Québec			Nombre de SIÈGES remportés		
	PLQ	PQ	AUTRES	PLQ	PQ	AUTRES
PLQ vers PQ						
17	39	56	5	22	100	—
16	40	55	5	25	97	—
15	41	54	5	27	95	—
14	42	53	5	30	92	—
13	43	52	5	36	86	—
12	44	51	5	45	77	—
11	45	50	5	46	76	—
10	46	49	5	51	71	—
9	47	48	5	52	70	—
8	48	47	5	55	67	—
7	49	46	5	60	62	—
6	50	45	5	66	56	—
5	51	44	5	74	48	—
4	52	43	5	81	41	—
3	53	42	5	86	36	—
2	54	41	5	90	32	—
1	55	40	5	93	29	—
Résultat réel	56	39	5	99	23	—
PQ vers PLQ						
1	57	38	5	104	18	—
2	58	37	5	107	15	—
3	59	36	5	108	14	—
4	60	35	5	113	9	—
5	61	34	5	115	7	—
6	62	33	5	118	4	—
7	63	32	5	120	2	—
8	64	31	5	120	2	—
9	65	30	5	122	0	—
10	66	29	5	122	0	—

N.B. Le nombre total de sièges est de 122.

L'élection de 1989 : éclipse temporaire du gerrymander linguistique

Aux élections de 1989, tout laisse entrevoir la disparition du gerrymander linguistique. Le programme de 1985 du Parti libéral du Québec comportait l'instauration d'un certain degré de bilinguisme dans l'affichage. Une première tentative en ce sens échoue à l'automne 1986. Lorsque la Cour suprême du Canada, en décembre 1988, déclare contraire aux chartes canadienne et québécoise l'interdiction par la loi 101 de l'affichage en anglais, les manifestations organisées par les mouvements nationalistes ainsi que des pressions au sein même du Parti libéral du Québec convainquent le gouvernement Bourassa de recourir à la clause nonobstant pour imposer une solution plus favorable au français. Trois des quatre ministres anglophones quittent le cabinet en guise de protestation. Au printemps suivant se forme le Parti Égalité, voué au démantèlement de la loi 101. Ce parti crée une surprise aux élections de septembre 1989 en remportant (conjointement avec une formation sœur, le *Unity Party*) 4,7 % des voix et en faisant élire 4 députés. On saisira mieux l'auditoire réel de ces formations anglophones en notant que ces suffrages avaient été recueillis dans seulement 35 circonscriptions où ces partis avaient présenté des candidats ; par ailleurs, si l'on postule que seuls des anglophones ont appuyé ces partis, leurs suffrages représentent près de la moitié des effectifs de la minorité de langue maternelle anglaise. L'élection de 1989 illustre clairement qu'une portion importante de la minorité anglophone juge futiles les tentatives d'accommodement et préfère se réfugier au sein d'un parti linguistique plutôt que d'appuyer en bloc un parti libéral au sein duquel ses représentants s'avèrent incapables d'obtenir ce qu'ils veulent.

En 1989, le PLQ subit un recul important dans le suffrage populaire, perdant plus de 200 000 voix ou 6 % des suffrages exprimés par rapport au scrutin de 1985. Bien que peu d'observateurs le notent alors, c'est la première fois depuis 1867 qu'un parti reporté au pouvoir par les électeurs du Québec réalise une moins bonne performance électorale au moment où il sollicite un second mandat ¹. Si ce recul, combiné à une progression plus légère du PQ (+1,5 %), s'était répercuté uniformément dans chaque circonscription, le Parti libéral du Québec aurait perdu 16 sièges et serait tombé à 83 députés.

Dans les faits, le PLQ ne perd que six sièges, soit quatre aux mains du Parti Égalité et deux au profit du Parti québécois. En effet, le recul du PLQ en milieu anglophone, combiné à la relative stabilité de ses appuis au sein de l'électorat francophone, permet à ce parti de gérer avec succès les conséquences d'un recul

¹ Ce calcul ne tient compte que des partis reportés au pouvoir et exclut les gouvernements qui n'ont pas réussi à obtenir un second mandat (p. ex. Duplessis I, Godbout II, Bertrand).

pourtant important dans le suffrage populaire. Le mouvement des suffrages n'est pas uniforme, et ces variations régionales tournent à l'avantage du PLQ.

TABLEAU 2

Élection de 1989 répartition des sièges à la suite de glissements uniformes entre le PLQ et le PQ

Glissement en pourcentage par rapport au résultat réel	% du VOTE (arrondi) dans l'ensemble du Québec			Nombre de SIÈGES remportés		
	PLQ	PQ	AUTRES	PLQ	PQ	AUTRES
PLQ vers PQ						
13	37	53	10	22	98	5
12	38	52	10	25	95	5
11	39	51	10	28	92	5
10	40	50	10	35	85	5
9	41	49	10	39	81	5
8	42	48	10	41	79	5
7	43	47	10	48	72	5
6	44	46	10	53	67	5
5	45	45	10	64	57	4
4	46	44	10	73	48	4
3	47	43	10	79	42	4
2	48	42	10	80	41	4
1	49	41	10	86	35	4
Résultat réel	50	40	10	92	29	4
PQ vers PLQ						
1	51	39	10	94	27	4
2	52	38	10	98	23	4
3	53	37	10	101	22	2
4	54	36	10	103	20	2
5	55	35	10	107	16	2
6	56	34	10	108	15	2
7	57	33	10	109	14	2
8	58	32	10	113	11	1
9	59	31	10	115	9	1
10	60	30	10	117	7	1

N.B. Le nombre total de sièges est de 125.

Bien qu'il soit normalement légitime, aux fins d'étude du comportement électoral, de considérer comme un bloc les Québécois ayant l'anglais comme langue d'usage, l'élection de 1989 représente l'exception. Tout indique que les deux

segments de ce groupe, soit les personnes de langue maternelle anglaise et les allophones, ont réagi bien différemment à la loi 178. C'est dans des circonscriptions anglophones de vieille souche que le Parti Égalité réalise ses meilleures performances, alors qu'il ne perce pas vraiment en milieu allophone, surtout dans l'est de Montréal. Le refus de John Ciaccia de suivre les ministres anglophones de souche dans leur retrait du cabinet en décembre 1988 reflétait donc plus qu'un choix individuel.

Si l'on applique aux résultats de 1989 le traitement habituel, on obtient le tableau 2.

On voit que l'effet de gerrymander linguistique est devenu à peu près inexistant, ce qui était parfaitement prévisible à partir du moment où les anglophones cessaient d'appuyer massivement le PLQ. Le scrutin majoritaire fonctionne d'une façon beaucoup plus symétrique que par le passé. Dix points d'avance au PLQ lui octroient dans la réalité 92 sièges. Inversez les positions, avec 10 points d'avance au PQ, et celui-ci en a 85. Mettez les deux principaux partis à égalité pour ce qui est des suffrages populaires (ce qui requiert un glissement uniforme de 4,89 % du PLQ au PQ), et les libéraux ont 66 sièges contre 55 au PQ et 4 au Parti Égalité. Mettez maintenant les deux partis à égalité pour ce qui est des sièges, avec 60 sièges chacun et 5 au Parti Égalité (ce qui requiert un glissement uniforme de 5,24 % du PLQ au PQ), la répartition des suffrages est alors de 44,71 % au PLQ et 45,40 % au PQ. Dans nos travaux antérieurs, nous avons utilisé la différence entre ces deux derniers chiffres comme mesure de l'effet déformant : cette différence est de 0,69 %, ce qui est en soi minime et constitue une dégringolade notable par rapport aux 5 % de 1981 et aux 3,9 % de 1985.

L'examen du volume des majorités remportées par les élus de chaque parti explique pourquoi l'effet déformant est alors si faible : les 92 majorités libérales totalisent 402 568 voix contre 120 297 pour les 29 élus péquistes et 9 474 pour les 4 élus du Parti Égalité. La majorité moyenne d'un élu libéral n'est donc plus que de 4 376 contre 4 148 pour un élu péquiste. Seulement cinq libéraux ont remporté des majorités supérieures à 10 000 voix contre 19 en 1985.

Ce résultat paraît donner raison *a posteriori*, au moins au chapitre de la comptabilité électorale, à ceux qui ont inspiré au PLQ l'adoption de la loi 178 : condamné à perdre des suffrages d'un côté comme de l'autre quelle que soit l'orientation prise en matière de langue de l'affichage, le PLQ risquait moins gros en mécontentant les anglophones. Ses majorités dans le *West Island* fondirent brusquement, mais avec des conséquences peu désastreuses pour ce qui est des sièges. On fut moins sensible à l'époque à l'argument de ceux qui craignaient les

effets de la loi 178 sur les Canadiens des autres provinces : ils furent apparemment importants et contribuèrent à l'échec de l'Accord du lac Meech ¹.

Le référendum ² de 1992 : retour en force du gerrymander linguistique

La remontée rapide du souverainisme après les élections de 1989 aurait dû ramener les anglophones québécois au bercail libéral. Si la chose ne se produisit pas rapidement, ce fut largement à cause de l'attitude pour le moins ambiguë adoptée par le PLQ après l'échec de l'accord, attitude symbolisée par le rapport Allaire. Pour des raisons apparemment toutes tactiques, le PLQ sembla un moment prêt à favoriser la souveraineté du Québec au cas où son ambitieux projet de réforme constitutionnelle ne serait pas accepté par les partenaires constitutionnels du Québec. L'acceptation par Robert Bourassa de l'Accord de Charlottetown à la fin d'août 1992 et la défaite des partisans du rapport Allaire au congrès extraordinaire du PLQ levèrent le doute sur les tendances profondes de ce parti et de son chef : tous masques tombés, ils étaient fédéralistes. L'électorat anglo-québécois réagit en conséquence.¹

Bien que les activistes du Parti Égalité l'aient plus tard désavoué, le chef de ce parti, Robert Libman, appuyé par son caucus, recommanda d'appuyer le OUI prôné par le PLQ. La dissidence de Pierre Elliott Trudeau ne paraît pas avoir eu auprès des Anglo-Québécois l'impact qu'elle eut au Canada anglais. Bien que le résultat final ait été un peu atypique, on revit donc la géographie électorale québécoise reprendre d'un coup ses lignes de force habituelles.

Malgré sa défaite dans l'ensemble du Québec, où il doit se contenter de 43,32 % des suffrages, le bloc libéral réalise, comme le veut la tradition dominante depuis 1939, des scores énormes en milieu anglophone : 92 % de OUI dans D'Arcy

¹ C'est la thèse que soutiennent Patrick J. Monahan dans *Meech Lake. The Inside Story*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, 253, et Peter Russell, *Constitutional Odyssey. Can Canadians Be a Sovereign People?* Toronto, University of Toronto Press, 1992, 145-147. Toutefois, André Blais et Jean Crête minimisent l'impact de la loi 178 sur l'opinion publique hors Québec : « Pourquoi l'opinion publique au Canada anglais a-t-elle rejeté l'Accord du lac Meech ? », dans Raymond Hudon et Réjean Pelletier (dir.), *L'Engagement intellectuel. Mélanges en l'honneur de Léon Dion*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1991, 391-392.

² Il me paraît légitime d'examiner dans le présent chapitre les résultats du référendum de 1992 au même titre que ceux des élections générales. En effet, la campagne référendaire fut animée par les deux principaux partis politiques québécois, le chef libéral dirigeant le comité du OUI et le chef péquiste celui du NON. L'un et l'autre rallièrent une forte majorité de leurs partisans respectifs, bien que M. Parizeau ait eu plus de succès à cet égard que M. Bourassa. Selon un sondage réalisé durant la campagne, les électeurs péquistes préféraient le NON au OUI par une marge de 79 % contre 14 %, alors que ceux du PLQ appuyaient le OUI par 71 % contre 18 % (Sondage CROP publié dans *La Presse* du 21 septembre 1992, A2).

McGee, 83,5 % dans Jacques-Cartier, 82 % dans Mont-Royal et Robert-Baldwin, 81 % dans Westmount, 80 % dans Notre-Dame-de-Grâce.

Le tableau 3 illustre clairement les conséquences de ce ralliement massif des anglophones. Au point d'égalité parfaite entre le nombre de voix remportées par les deux options (ce qui nécessite un glissement uniforme de 6,68 % du NON au OUI), le NON mène dans 81 circonscriptions contre 44 pour le OUI. Pour l'emporter dans à peu près autant de circonscriptions que le NON (63 contre 62), le OUI a besoin d'un glissement uniforme de 11 points en sa faveur, lui donnant 54,32 % des voix contre 45,68 %. Comme l'écart entre les pourcentages de voix des deux camps dans cette hypothèse constitue l'instrument de mesure retenu dans nos travaux, on peut dire que le gerrymander linguistique a grimpé d'un coup à **8,64 %**, ce qui représente un sommet jamais atteint dans toute l'histoire électorale du Québec. Si le OUI l'avait emporté sur le NON dans l'ensemble du Québec par une marge inférieure à ce chiffre, le camp défait aurait pu se consoler – de façon bien sûr toute morale – en invoquant son avance dans une majorité de circonscriptions.

TABLERAU 3
Référendum de 1992 répartition des circonscriptions
à la suite de glissements uniformes entre le non et le oui

Glissement en pourcentage par rapport au résultat réel	% du VOTE (arrondi) dans l'ensemble du Québec		Nombre de CIRCONSCRIPTIONS remportées	
	NON	OUI	NON	OUI
NON vers OUI				
15	42	58	35	90
14	43	57	41	84
13	44	56	48	77
12	45	55	55	70
11	46	54	62	63
10	47	53	67	58
9	48	52	73	52
8	49	51	74	51
7	50	50	79	46
6	51	49	84	41
5	52	48	87	38
4	53	47	89	36
3	54	46	91	34
2	55	45	92	33
1	56	44	92	33
Résultat réel	57	43	92	33
OUI vers NON				
1	58	42	94	31
2	59	41	97	28
3	60	40	99	26
4	61	39	102	23
5	62	38	102	23
6	63	37	104	21
7	64	36	106	19
8	65	35	106	19
9	66	34	108	17
10	67	33	108	17

N.B. Le nombre total de circonscriptions est de 125.

L'examen des majorités remportées par l'option victorieuse dans chaque circonscription produit des résultats significatifs. Dans l'ensemble du Québec, le NON l'emporte par 527 039 voix (14 points). Dans les 92 circonscriptions où le NON l'emporte, les marges victorieuses totalisent 823 454 voix, contre 296 415 dans les 33 circonscriptions où le OUI arrive en tête. De façon révélatrice, la majorité moyenne par circonscription est un peu plus élevée pour le OUI (8 982

que pour le NON (8 951), bien que cette dernière option soit numériquement très en avance dans l'ensemble du Québec.

Aux élections de 1994, le Parti Québécois l'a emporté sur le Parti Libéral par une marge de voix très mince (44,7 % contre 44,4 %) tout en faisant élire 77 députés, contre 47 Libéraux et 1 ADQ. L'application de la méthode décrite plus haut confirme la persistance d'un gerrymander linguistique de l'ordre de 3 %. Le PLQ est gêné par le volume énorme des majorités qu'il recueille en milieu anglophone, mais les conséquences de ce phénomène sont mitigées par les majorités considérables décrochées par le PQ dans certains de ses bastions régionaux comme le Lac Saint-Jean. À titre d'exemple, 10 des 26 circonscriptions où la majorité de l'élu excède 10 000 voix sont péquistes.

Conclusion

Ce survol de trois scrutins provinciaux tenus récemment au Québec suggère les conclusions suivantes.

Premièrement, le phénomène dont nous avons tenté de cerner les contours à partir des résultats des élections de 1981 s'est révélé à l'expérience une réalité assez mobile : 5 % en 1981, 3,9 % en 1985, moins de 1 % en 1989 et 8,6 % en 1992. Dans ses travaux sur les élections britanniques, David Butler avait noté lui aussi une variation dans le temps de l'effet déformant pénalisant les travaillistes, mais cette évolution durant les années 1950 et 1960 s'était avérée plus graduelle et unilatérale, l'effet devenant de moins en moins important d'un scrutin à l'autre. Dans le cas québécois, les oscillations sont plus considérables, tout comme les sommets atteints par ce phénomène.

Deuxièmement, même si la suite de l'histoire a démontré qu'il n'y avait rien de magique au chiffre de 5 % déduit des résultats de 1981, elle a confirmé la validité fondamentale de l'analyse que nous avons alors faite. L'effet déformant qui pénalise le Parti libéral du Québec découle directement de la concentration des suffrages libéraux au sein de la communauté anglophone et son ampleur évolue selon cette concentration. Le cas québécois se distingue nettement des cas britannique et australien, où l'effet déformant résulte d'un phénomène de concentration du vote travailliste dans certains bastions ouvriers. Par contre, il se rapproche davantage des phénomènes observés au niveau fédéral canadien, surtout durant les dernières années du régime Trudeau, au Nouveau-Brunswick et en Afrique du Sud ¹, où la tendance d'un groupe linguistique à appuyer massivement l'un des partis en lice détermine le phénomène.

¹ Sur les élections sud-africaines, voir Gwendolen Carter, *The Politics of Inequality. South Africa since 1948*, Londres, Thames & Hudson, 1962, 3^e édition ; Kenneth A. Heard, *General Elections in South Africa 1943-1970*, Londres, Oxford University Press, 1974, particulièrement les pages 45 et suivantes et 68 et suivantes.

Peut-on remédier de façon pratique au problème analysé dans ce chapitre ? Un épisode intéressant et relativement récent survenu dans Île de Malte suggère que la proportionnelle ne résoudrait pas nécessairement le problème et que l'on peut trouver une meilleure solution ¹. En 1981, les élections générales tenues dans cette République souveraine de la Méditerranée, sous *l'empire de la proportionnelle* (vote unique transférable), donnèrent au Parti nationaliste 50,9 % des premières préférences. Les travaillistes en recueillirent 49,1 %, mais cette minorité de voix leur donna le pouvoir avec 34 sièges contre 31 à leurs adversaires. Ces derniers contestèrent vigoureusement la légitimité même du nouveau gouvernement en boycottant pendant plus d'un an les séances du Parlement. Fin 1986, les deux partis procédèrent à une réforme constitutionnelle garantissant qu'un parti crédité d'une majorité absolue des suffrages mais minoritaire au chapitre des sièges se verrait conférer un nombre de sièges supplémentaires suffisant pour décrocher une majorité. Le résultat des élections suivantes, tenues en 1987, fut identique, pour ce qui est des voix comme pour ce qui est des sièges, à celui de 1981 : le mécanisme correctif s'appliqua donc et donna aux nationalistes, crédités de 50,9 % des voix et de seulement 31 sièges, les quatre députés additionnels qui leur procurèrent une majorité parlementaire, et donc le pouvoir.

¹ S. Howe, « The Maltese General Election of 1987 », *Electoral Studies* 6, 3 (1987), 235-247.

PARTIE 3

IDENTITÉS QUÉBÉCOISES ET TERRITOIRES

CHAPITRE 10

Les frontières du Québec : du pain sur la planche

• H E N R I D O R I O N •

[Retour à la table des matières](#)

Définir, c'est délimiter. Bien connaître un territoire, aux fins de le bien gérer, c'est, entre autres, en bien connaître les limites et comprendre quel rôle celles-ci jouent dans la vie des régions où elles se trouvent. Un ouvrage sur le territoire québécois se devait donc de poser la question de ses frontières, non seulement pour en connaître la genèse et l'état actuel, problématique à certains égards, mais aussi pour trouver des avenues de recherche encore peu explorées dans le domaine essentiellement interdisciplinaire qu'est la limologie (science des frontières) québécoise.

Notre but n'est pas de proposer ici une nouvelle théorie relative aux frontières politiques ni d'analyser en détail l'un ou l'autre des nombreux phénomènes, problématiques ou non, reliés à la localisation, au statut, aux fonctions ou aux effets des frontières du Québec. Notre objectif est de proposer une approche plus « holistique » de la frontière comme phénomène qui est à la fois géographique, juridique, social et même, à certains égards, psychologique, mais qui est le plus souvent étudié dans la perspective réduite qu'engendre et dans certains cas exige l'approche monodisciplinaire.

En effet, le territoire étatique est souvent considéré comme un tout en soi dont la frontière n'est, en quelque sorte, que l'accessoire et n'en constitue que la limite

physique, géographique. Jusqu'ici, on n'a porté que peu d'attention au rôle actif de la frontière et à l'impact qu'elle exerce sur les territoires qu'elle sépare. La notion de frontière, envisagée d'un point de vue juridique, s'appuie sur le caractère linéaire d'un phénomène dont le rôle est d'établir et d'entretenir une solution de continuité dans les rapports entre des sociétés et leurs gouvernements respectifs, d'une part, et des territoires donnés, d'autre part. Cependant, envisagée d'un point de vue géosocial, c'est-à-dire plus concret que formel, la frontière constitue plutôt une zone de transition dont les caractéristiques et la dynamique se distinguent des zones « centrales » (éloignées des frontières) et génèrent, chez les populations touchées comme chez les gouvernements, des comportements différents face aux enjeux politiques, économiques et sociaux. Cette caractérisation des régions frontalières, à certains égards exceptionnelle, est en fait inévitable, du fait de la présence d'éléments différenciateurs auxquels ne se heurtent pas les régions « centrales », éléments qu'offrent ou imposent les régions d'outre-frontière.

C'est, entre autres, ce que veut illustrer ce chapitre en prenant l'exemple de l'espace québécois. Pour ce faire, nous utiliserons une typologie des frontières du Québec, nous proposerons une typologie des zones frontalières du Québec, pour ensuite envisager une typologie des problèmes liés à ces frontières. Ainsi, on élargira le propos habituel relatif aux frontières du Québec qui se concentre en général exclusivement sur les revendications ou sur les litiges territoriaux réels ou appréhendés. En effet, des Commissions de tous ordres ont entendu, analysé et proposé diverses considérations sur les différends frontaliers, actuels ou potentiels (en cas de souveraineté du Québec, entre autres), impliquant le Québec et les territoires voisins. Le sort du Labrador est-il scellé ? Une éventuelle souveraineté du Québec impliquerait-elle la remise en question du rattachement au Québec du territoire de l'Ungava ? Le golfe du Saint-Laurent est-il un espace fédéral, interprovincial ou international ? Quelles sont les régions qui, en cas de reconnaissance par les tribunaux, sur le plan territorial, du droit inhérent des autochtones, seraient soustraites (et dans quelle mesure ?) à la compétence étatique du Québec ? Ces questions, parce qu'importantes, ont été maintes fois discutées et ont suscité des opinions très partagées, c'est le moins qu'on puisse dire.

Mais bien d'autres questions se posent le long des frontières du Québec. Sans doute n'impliquent-elles pas d'aussi vastes espaces ; sans doute ne constituent-elles pas des enjeux considérés comme « nationaux » ; sans doute, pour cette raison-là même, ne les a-t-on pas liées aux débats constitutionnels. Plusieurs de ces autres questions peuvent être considérées comme mineures et suggérer que *de minimis non curat pretor*. On a pourtant souvent dit qu'une question de frontière n'est jamais mineure, surtout lorsqu'elle devient un problème. Pensons à Chypre, à Berlin ou même à la frontière entre la France et l'Italie dans le tunnel du mont Blanc : les frontières se délimitent à des subtilités d'interprétation près et elles se démarquent au mètre près.

En dressant un catalogue, encore que bien incomplet, des questions, phénomènes et problèmes relatifs aux frontières du Québec par le biais des typologies, nous espérons susciter l'intérêt des chercheurs et des étudiants qui pourraient par des monographies, des thèses ou des études pratiques de problèmes spécifiques contribuer à enrichir la limologie, cette approche scientifique, systématique et interdisciplinaire à l'étude des frontières, en en appliquant les méthodes d'analyse au cas du Québec.

Typologie des frontières québécoises

Sur terre, le Québec confine à cinq territoires (l'Ontario, les Territoires du Nord-Ouest, Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick et les États-Unis) par des frontières qui, sous l'angle du principe de délimitation, se composent au total d'une trentaine de segments consécutifs et différents. Selon que l'on envisage leur assiette géographique, leur statut juridique, leur genèse ou leurs fonctions, on peut regrouper ces frontières et leurs différents segments de diverses façons. Cette typologie n'a rien d'original en ce qu'elle correspond à des classifications sur lesquelles la plupart des spécialistes des frontières s'entendent maintenant.

1. Sous l'angle de leur *assiette géographique*, on distingue les frontières terrestres, fluviales, littorales et maritimes. Le Québec est séparé des Territoires du Nord-Ouest par une frontière littorale, d'une totale irrationalité d'ailleurs, alors qu'avec chacune de ses autres voisines il partage des frontières et terrestres et fluviales. Des frontières maritimes séparent le Québec du Nouveau-Brunswick dans la baie des Chaleurs et aussi, selon une des interprétations relatives au statut du golfe du Saint-Laurent, des autres provinces atlantiques.

2. On peut aussi classer les frontières selon les *principes de délimitation* utilisés, c'est-à-dire en se référant au rapport entre les différents segments de frontières et leur assiette géographique. Ainsi, les frontières terrestres peuvent être géodésiques, c'est-à-dire délimitées par référence à des lignes méridiennes (Québec-Ontario ; segment méridional de la frontière du Labrador) ou latitudinales (frontière sud du Québec le long du 45^e parallèle ; la limite sud du Labrador terreneuvien fixée au 52^e parallèle) ; la frontière Québec – Nouveau-Brunswick utilise les deux références. Des segments géométriques peuvent aussi être établis à partir de deux points de repère comme c'est le cas pour la frontière Québec – Ontario à l'ouest du losange Vaudreuil-Soulanges ou pour un segment de la frontière Québec – Maine.

Pour la délimitation des frontières terrestres, la ligne de partage des eaux a aussi été utilisée : c'est ce qui fut retenu par le Conseil privé de Londres pour fixer la frontière entre le Québec et Terre-Neuve au Labrador, on ne le sait que trop. Ce fut également le cas de la frontière canado-américaine dans les Appalaches. Si, dans ce dernier cas, les commissions de démarcation en sont venues à un tracé convenu, tel n'est pas le cas de la frontière du Labrador qui n'a pas été

officiellement démarquée bien que les ingénieurs de la compagnie Iron Ore en aient fixé les bornes, aux fins de ventilation des quantités de minerai de fer extraites de part et d'autre de la frontière, sans que le gouvernement québécois, soit dit en passant, ne fasse de protêt à cet égard.

Quant aux frontières fluviales, elles peuvent être délimitées par référence au milieu des cours d'eau (dans les lacs Saint-François et Témiscamingue), ou au milieu du chenal principal (dans le Saint-Laurent et la rivière des Outaouais pour la frontière Québec – Ontario), ou même à l'une des rives (le segment de la rivière Romaine de la frontière du Labrador).

Les frontières maritimes se prêtent souvent à une délimitation basée sur les lignes d'équidistance entre les rivages ; c'est ce qu'a retenu jusqu'à maintenant le gouvernement québécois comme formulation de sa position quant au statut du golfe du Saint-Laurent qu'il considère comme un espace canadien partagé entre les provinces riveraines. Cette question demeure cependant totalement ouverte. Par ailleurs, hypothétique mais importante est l'éventualité du recours aux lignes d'équidistance entre le Québec et l'Ontario dans les baies James et d'Hudson si des négociations impliquant ces provinces, les Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement fédéral canadien aboutissaient à une révision de la frontière septentrionale du Québec, dont l'ineptie du principe de délimitation (« à la rive ») a été clairement démontrée et plus d'une fois dénoncée.

3. Si par ailleurs on se réfère à leur *statut*, on peut distinguer des frontières :

- *non délimitées* (dans le golfe du Saint-Laurent) ;
- *délimitées mais non démarquées* (le segment de la ligne de partage des eaux de la frontière du Labrador) ;
- *délimitées et démarquées* (la frontière canado-américaine ; les segments de Vaudreuil-Soulanges de la frontière Québec – Ontario) ;
- *litigieuses*, c'est-à-dire dont le principe de délimitation existant est remis en cause (le segment du 52^e parallèle de la frontière Québec – Terre-Neuve) ou peut être interprété différemment (les segments de l'axe du Saint-Laurent de la frontière Québec – Ontario jusqu'à récemment).

À cet égard, il y a lieu de souligner que l'indémarcabilité relative d'une frontière n'est pas cause de nullité de la délimitation. Ainsi, même si la ligne de partage des eaux dans le Labrador intérieur, dans certains secteurs d'assez faible superficie il faut le reconnaître, devient une abstraction pour la bonne raison que les eaux ne s'y partagent pas, la validité du jugement du Conseil privé de 1927 n'en est pas pour autant affectée. Il existe des méthodes et des techniques reconnues de « boundary-making » appropriées pour ce genre de problèmes.

Il faut aussi rappeler qu'entre les étapes de la délimitation et de la démarcation des écarts d'interprétation sont souvent l'objet de discussions qui, faute d'aboutir, peuvent engendrer des litiges. Ainsi, une première étape a été franchie quant aux frontières septentrionales du Québec lorsque les gouvernements québécois et canadien ont convenu que la « ligne de rivage », choisie comme assiette de la frontière en 1912, était située le long de la laisse de basse mer. Cependant, l'application du principe de la fermeture des indentations de la côte et surtout des estuaires n'a pas fait, dans le détail, l'objet d'un consensus. Ce problème latent et complexe souligne d'ailleurs l'irrationalité d'une telle délimitation et démontre à l'évidence qu'un problème de frontière peut se doubler d'un problème frontalier, comme on le verra plus loin.

4. En se référant au *contexte géo-historique* de la frontière, une typologie *génétique* distinguera des frontières :

- *antécédentes* : frontières antérieures au peuplement et qui, dans une certaine mesure, ont conditionné celui-ci (la frontière Québec – Ontario en Abitibi) ;
- *subséquentes (ou surimposées)* : frontières établies après que la région traversée par la ligne divisoire a été peuplée et qui, par conséquent, sont venues changer, à des degrés variables bien sûr, la dynamique des relations entre les populations dès lors séparées par une frontière (la frontière Québec – Terre-Neuve à Blanc-Sablon ; toute la région littorale du Nouveau-Québec où la frontière littorale coupe la population côtière inuite des îles littorales) ;
- *conséquentes* : frontières établies à partir des données du peuplement antécédent, données qui peuvent être relatives à l'origine de la population, à la tenure des terres ou aux choix des populations touchées. Ce dernier élément ne s'est pas manifesté ici, contrairement à l'Europe où la maturité historique a fait qu'on y ait eu, au contraire, souvent recours. La partie méridionale de la frontière Québec – Ontario peut être considérée, en un certain sens, comme une frontière conséquente.

5. Enfin, une classification *fonctionnelle* distingue des frontières de séparation et des frontières de contact qui ne sont jamais exclusivement de l'un ou de l'autre type, puisqu'il existe toujours, du moins en Amérique du Nord, un degré élevé de perméabilité des frontières, ce qui permet et même souvent encourage une osmose qui est précisément responsable du caractère particulier, original des régions frontalières. Cette distinction entre frontière de séparation et frontière de contact recèle surtout l'intérêt de rappeler que la « défonctionnalisation » des frontières constitue un objectif humainement et, disons-le, moralement plus intéressant que la consolidation du rôle séparateur des frontières si souvent mis en exergue par ceux qui font et défont l'histoire.

Utile et bienvenu sera le travail de ceux qui appliqueront au Québec cette typologie des frontières que des auteurs reconnus ont appliquée ailleurs, en Europe surtout, tels Boggs ¹, Jones ², Lyde ³, Peattie ⁴, Prescott ⁵, Ancel ⁶ de même que Guichonnet et Raffestin ⁷ qui ont davantage innové en faisant intervenir les notions de pouvoir et de diffusion du pouvoir dans leurs analyses des limites politiques. Cette approche, plus spécifiquement géographique, déborde d'ailleurs sur une deuxième typologie, celle des zones frontalières. Au chapitre de la bibliographie, on ne peut passer sous silence l'important ouvrage de Michel Foucher ⁸ qui dresse un panorama fort complet et bien documenté sur les frontières de la planète entière.

Typologie des zones frontalières

Aucune typologie des régions frontalières n'a encore été proposée pour l'ensemble du Québec. Des études partielles intéressantes ont été conduites sur des segments de frontière et ont permis de caractériser les régions limitrophes en cause. Citons les recherches de Claude Soucy ⁹ sur le long de la frontière sud du Québec (le 45^e parallèle), celles de Benoît Robitaille ¹⁰ sur la frontière septentrionale (la frontière littorale du Nouveau-Québec) ou encore les nombreuses analyses portant sur la région de la capitale nationale, y compris celles des commissions successives qui ont étudié la question dans la perspective du projet omniprésent, bien que souvent maquillé par ses intitulés, de la création d'un district fédéral de part et d'autre de la frontière outaouaise. Mais, on ne signale aucune étude comparative ni aucune synthèse sur l'ensemble des régions frontalières du Québec.

La manière la plus simple d'aborder une typologie des zones frontières consiste à se référer aux notions de « frontière de séparation » et de « frontière de contact ».

¹ S. W. Boggs, *International Boundaries : A Study of Boundary Functions and Problems*, New York, Columbia University Press, 1940.

² Stephen B. Jones, *Boundary-Making. A Handbook for Statesmen, Treaty Editors and Boundary Commissioners*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1945.

³ L. W. Lyde, *Some Frontiers of Tomorrow : An Aspiration for Europe*, Londres, A. & C. Black, 1915.

⁴ Roderick Peattie, *Look to the Frontiers*, New York, Harpers & Brothers, 1944.

⁵ J. R. V. Prescott, *The Geography of State Policies*, Londres, Hutchinson University Library, 1968.

⁶ Jacques Ancel, *Géographie des frontières*, Paris, Gallimard, 1938.

⁷ Paul Guichonnet et Claude Raffestin, *Géographie des frontières*, Paris, Presses universitaires de France, 1974.

⁸ Michel Foucher, *Fronts et frontières : un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1988.

⁹ Claude Soucy, *Le segment du 45^e parallèle de la frontière Québec/États-Unis*, Bordeaux, thèse de doctorat, 1970.

¹⁰ Benoît Robitaille, « Les îles côtières du Nouveau-Québec et la terre ferme », Études 5.3, *Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec*, Québec, CEITQ, 1969.

Mais, pour ce qui est du Québec, on peut dire qu'à l'exception des frontières dites « à vide » (les segments septentrionaux de la frontière Québec – Ontario, la plus grande partie de la frontière du Labrador), toutes les frontières du Québec sont des frontières de contact. Naturellement, la nature et l'intensité des contacts varient, de sorte qu'il est utile de se référer à des données qui, à cet égard, peuvent constituer des indicateurs un peu plus précis.

Ceux-ci sont de deux types. D'abord ceux qui soulignent les écarts entre les profils socio-économiques des régions de part et d'autre de la frontière : écarts quant à la composition ethnique, professionnelle, démographique des populations, écarts entre les densités de population, entre les revenus moyens, etc. Il conviendra d'ailleurs d'assortir cette comparaison à base de statistiques d'une comparaison « qualifiée » faisant intervenir des données comme la tenure foncière, l'importance des institutions communautaires, les processus de prise de décision, de même que l'existence d'organismes, quelle qu'en soit la vocation, qui chevauchent la frontière. Ces données sont de nature à indiquer, en quelque sorte, le contexte de la dynamique des échanges qui s'établissent entre les deux côtés de la frontière.

Ces échanges constituent justement le second type d'indicateurs pour caractériser l'ensemble de la zone frontalière. Les statistiques fournissent des données relatives au trafic des personnes, des biens et des capitaux, en faisant la distinction entre les flux unidirectionnels (dans une bonne partie de la zone appalachienne par exemple) et les flux bidirectionnels (dans la partie sud de la frontière Québec – Ontario ou le long du 45^e parallèle dans la plaine du Saint-Laurent, encore que, là aussi, le degré d'intensité varie). Mais il importera également de se référer aux autres facteurs permettant d'établir les zones d'influence des centres situés de part et d'autre de la frontière. À cet égard, la région Hull-Ottawa a été bien étudiée ¹ ; des données existent aussi pour la région limitrophe des États-Unis le long du 45^e parallèle ² ; mais des données bien incomplètes concernent les autres régions, les tableaux d'ensemble manquent.

À partir de ces indicateurs, on peut distinguer certains types de régions frontalières s'articulant, en première approximation, selon la grille typologique suivante. Celle-ci est conçue sur une base binaire (0-1), mais il s'agira évidemment par la suite de la graduer en quantifiant les données.

¹ La Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec avait joint à son rapport, en 1968, un volume entièrement consacré aux sources documentaires relatives à la région de la capitale nationale. Depuis, de nombreuses études ont été conduites et publiées pour et par la Commission de la capitale nationale. Des documents plus critiques complètent le tableau, tel l'ouvrage de Jean Cimon, *Le dossier outaouais*, Québec, Éditions du Pélican, 1979.

² Outre les travaux de Soucy (note 9), la CEITQ a publié, en annexe à son rapport sur les frontières méridionales, une bibliographie sur le sujet, relativement complète pour l'époque : Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec, *Les frontières méridionales, Documentation et annexes*, Volume 6.2. Québec, 1971.

Des analyses plus fines permettraient de mieux qualifier les différents éléments de cette ébauche de typologie des régions frontières, encore bien approximative, et des monographies régionales fourniraient les données nécessaires à son application à l'ensemble des zones frontalières entourant le Québec.

Zones frontalières du Québec Grille typologique

complexe frontalier	occupation		indicateurs		Exemples
	répartition	intensité	« échanges » complémentarité :	« écarts » nature :	
homogène	0 - 0	0	0	0	← 1
	1 - 1	lâche (rural)			multiple
		dense (urbain)	← 3		
disparate				qualitative	← 4
	1 - 0		simple	quantitative	← 5

Cas :

- 1 : Frontière du Labrador ; méridienne Québec – Ontario
- 2 : Segment Vaudreuil-Soulanges ; segment méridien de la frontière du Labrador
- 3 : Ottawa – Hull
- 4 : 45° parallèle (ouest)
- 5 : Québec – Maine

Typologie des problèmes relatifs aux frontières

Il y a lieu de distinguer les *problèmes de frontières* des *problèmes frontaliers*. Les problèmes de frontières sont ceux que génèrent l'incertitude ou l'absence de consensus quant à la localisation précise de la ligne frontière soit au niveau de la délimitation, soit à celui de la démarcation. Les problèmes frontaliers sont ceux qui résultent de la localisation de la frontière *de facto*, quel que soit son statut et même si ni la délimitation ni sa démarcation ne sont mises en cause.

La typologie des problèmes de frontières se confond, à toutes fins utiles, avec la typologie des frontières du point de vue de leur statut (non délimitées, délimitées non démarquées, délimitées et démarquées, litigieuses). Il y a lieu de se référer aux cas mentionnés plus haut et, pour plus de précision, à la présentation détaillée que

nous avons faite de l'état de chacune des frontières du Québec à la Commission parlementaire sur les questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, publiée dans le volume I des « Exposés et études » (*Les frontières du Québec : l'état de la question*).

À l'occasion et en marge de cet exercice, de nombreuses autres études et opinions ont été formulées, témoignant d'un éventail si large de positions que l'on en vient à douter sérieusement de la capacité qu'a la science juridique de posséder et fournir les outils nécessaires à la solution à la fois des problèmes de frontières et des problèmes frontaliers.

Quant à ceux-ci, on se bornera à en évoquer quelques types. Certains problèmes sont directement liés au tracé de la frontière.

Cette situation peut se présenter au niveau de l'ensemble d'une frontière, ce qui met en question la pertinence même du principe de délimitation : c'est le cas de la frontière littorale du Nouveau-Québec qui coupe longitudinalement le milieu de vie naturel des Inuit dont le peuplement a toujours été essentiellement littoral et côtier.

Au niveau de segments spécifiques de frontières, il arrive que des lignes géométriques viennent sectionner à répétition des accidents géographiques linéaires, ce qui, dans le cas de rivières méandrées, produit des périclaves, c'est-à-dire des portions de territoires contiguës au territoire voisin mais séparées par une rivière du territoire principal. Souvent, le réseau routier se conforme à la configuration des lieux, ce qui fait que certaines portions du territoire québécois ne peuvent être atteintes qu'en empruntant le territoire étranger. Le cas de la réserve mohawk d'Akwesasne et des problèmes constants qui le caractérisent est bien connu. Les cas de périclaves le long de la méridienne Québec – Ontario sont nombreux (plusieurs dizaines) ; mais les problèmes qu'ils posent ne sont que potentiels.

De façon générale d'ailleurs, les frontières délimitées par référence à des tracés hydrographiques sont l'objet du plus grand nombre de problèmes à l'étape de la démarcation. La raison en est double. D'une part, les termes de la délimitation, conçus « en bureau » loin du terrain, sont rarement précis au point de tenir compte en détail des caractéristiques topographiques concrètes. Les rédacteurs, en général des juristes, oublient, par exemple, que des îles sertissent souvent le cours des rivières, que celles-ci changent de cours, agrandissent ou grugent leurs berges, que la ligne médiane ne correspond que rarement au thalweg et qu'en conséquence le chenal de navigation croise à répétition la ligne médiane et, le cas échéant, la ligne frontière. Le catalogue des difficultés imprévues par les « faiseurs de frontières » est fort long et nourrit à satiété la problématique des frontières sur le plan de la démarcation.

D'autre part, il y a un problème à définir une frontière que l'on veut stable par référence à une donnée topographique instable. La démarcation définitive de la frontière Québec – Nouveau-Brunswick, dans ses segments fluviaux, et surtout celle de la frontière Québec – Ontario dans le fleuve Saint-Laurent se sont inscrites dans cette problématique. Ce dernier cas a causé durant des décennies des problèmes constants, liés aux incertitudes de l'application des lois différentes du Québec et de l'Ontario, compliqués d'ailleurs par la présence de réserves indiennes d'une communauté autochtone partagée entre trois territoires, le Québec, l'Ontario et l'État de New York.

Un deuxième type de problème frontalier est lié au mode d'occupation humaine. Les frontières subséquentes sont les plus susceptibles d'engendrer de tels problèmes. Le cas le plus patent est celui de la frontière littorale du Nouveau-Québec, on ne le dira jamais assez, mais un grand nombre d'aberrations mineures sertissent aussi les frontières du Québec, notamment ces presque folkloriques line-houses (près d'une centaine, y compris des usines et des édifices publics).

Ce type de situation complique, on le devine, la gestion des zones frontières. Encore que des situations absconses s'ajoutent à cette problématique, telles ces portions de territoires en position limitrophe soustraits au contrôle de l'État dans le territoire duquel elles se trouvent (quasi-périclaves). On a cité le cas d'un centre de recherches spatiales, collé sur la frontière américaine du côté de laquelle il entretenait un trafic apparemment plus important (et peut-être plus problématique) et qui a fonctionné jusqu'au début des années 1970.

D'autres problèmes frontaliers, par ailleurs, sont la conséquence directe de la juxtaposition d'espaces soumis à des ordres de gouvernement différents, telles la disparité des systèmes fiscaux ou la disparité des restrictions et des incitatifs réglementaires qui engendrent à travers la frontière des mouvements qui, à leur tour, consolident des situations de concurrence dont bénéficient souvent les populations frontalières au détriment des politiques et des programmes du Centre. Pensons à la perméabilité de la frontière canado-américaine qui draine des centaines de millions de dollars canadiens vers les centres commerciaux de Plattsburgh ou de la frontière Québec – Ontario que croisent quotidiennement des tonnes de marchandises exemptes de taxes. Sur les photos aériennes du 45^e parallèle prises il y a une quarantaine d'années apparaît, accolés à la frontière, du côté américain tout un chapelet de ces ciné-parcs que la loi d'alors interdisait au Québec.

Enfin, tout un domaine de la problématique frontalière réside dans le chevauchement des zones d'influence urbaine dont le déséquilibre se nourrit de mouvements centrifuges qui font de certaines régions frontalières, et au premier chef de la région de l'Outaouais, ce que les géopoliticiens appellent un « glaciaire », c'est-à-dire une région où la faiblesse de l'intégration territoriale peut finir par se traduire en un problème d'intégrité territoriale.

Une typologie des problèmes reliés aux frontières déborde donc largement, on le voit, la simple question de la délimitation et du maintien des frontières dont la fixité peut n'être qu'une illusion.

Conclusion

Qu'il nous soit permis, en conclusion, d'émettre des propositions ou plutôt des vœux en ce qui concerne l'attention, aux niveaux scientifique et politique, que l'on devrait porter aux frontières du Québec.

1. *Il faut éviter tout type de « paranoïa frontalière ».* Sans qu'il soit nécessaire de brandir des spectres aussi effrayants que l'incident du vol 007 de la Korean Airlines ou les dramatiques conséquences de la soi-disant inviolabilité des frontières en Yougoslavie, il y a de multiples raisons pour pondérer ce principe par des approches réalistes quant à l'adaptation des frontières aux contextes qui les justifient. L'excès de légalisme autant que le refus de la chose jugée peut engendrer le syndrome de la « paranoïa frontalière ». Ainsi, par exemple, il faudra bien un jour, à moins d'un revirement inattendu de la situation géopolitique canadienne, que le Québec fasse son deuil du Labrador. Les positions romantiques du type « j'ai mal au Labrador » sont plus jolies qu'utiles.

2. *Il ne faudrait pas évacuer a priori des solutions qui, même au prix de cessions territoriales mineures, contribueraient à faciliter la gestion des zones frontalières.* Les nombreuses périclaves qui ourlent le rebord du territoire québécois, surtout le long du segment de la méridienne de la frontière Québec – Ontario, et qui à vrai dire n'offrent pas de problème particulier aujourd'hui faute de peuplement, se prêteraient facilement à une « normalisation » de la ligne divisoire en l'adaptant aux tracés hydrographiques, non pas au nom du détestable principe de la « frontière naturelle » mais pour de simples raisons de commodité. L'extrémité sud-ouest du territoire québécois pourrait aussi être l'objet d'un examen inspiré du même principe.

3. Aussi, en souhaitant que les autres administrations se libèrent également de cette « paranoïa frontalière » et au nom d'une saine géopolitique plutôt que du strict juridisme, il ne faudrait pas craindre de revendiquer des portions de territoire qu'il serait raisonnable de voir reconnaître au Québec, telles, de toute évidence, les îles littorales qui sertissent le pourtour du Nouveau-Québec, rattachées contre toute logique à l'administration des Territoires du Nord-Ouest.

4. On a invoqué, à juste titre, le principe, reconnu par le droit international, de l'« uti possidetis » à l'appui du maintien des frontières actuelles du Québec, advenant son accession à la souveraineté. Si, sur le plan juridique, cette position

est tout à fait justifiée, il convient, comme l'ont fait des analyses récentes ¹, d'envisager divers scénarios ², quitte à les réfuter, en faisant intervenir les facteurs géopolitiques (c'est-à-dire également sociaux et économiques) qui conditionnent et conditionneraient, dans cette hypothèse, la dynamique des régions frontalières, car ce sont eux en définitive qui importent pour les populations touchées. *L'intangibilité des frontières n'est pas un principe intangible.*

5. En élargissant cette dernière observation, on est tenté de considérer que *les voies juridique et judiciaire* dans la recherche de solutions aux problèmes relatifs aux frontières *sont théoriquement les plus aptes mais en pratique les moins capables* de les résoudre.

6. Il faudrait *porter autant d'attention aux problèmes frontaliers qu'aux problèmes de frontières*. Ces derniers comportent la difficulté en même temps qu'ils recèlent l'intérêt de toucher des questions concrètes, d'affecter directement la vie des populations en cause et surtout d'appeler des solutions qui interpellent et impliquent celles-ci. Il y a lieu ici de faire référence à la large gamme d'activités et d'« arrangements » que l'on loge sous l'étiquette des « relations de voisinage », notion largement étudiée et utilisée en Europe occidentale, en droit international comme en géographie politique.

7. Il importe de *considérer l'intégration territoriale comme un élément constitutif de l'intégrité territoriale* et, à cet égard, lui reconnaître autant d'importance et d'attention. Rappelons ce qu'un grand spécialiste des frontières européennes, Jacques Ancel, écrivait en 1938 : « ce n'est pas le cadre qui importe, mais ce qui est encadré ». À cet égard, on peut citer le cas de la région de l'Outaouais où ces deux notions d'intégrité et d'intégration territoriale interagissent de façon éloquente.

8. Concrètement, cela suppose *le développement, pour les régions frontalières et périphériques, de mesures d'exception*. N'ayons pas peur de cette expression qui n'a rien d'intrinsèquement péjoratif et qui désigne correctement l'attention particulière que certaines administrations portent à ces régions (plusieurs pays nous en fournissent des exemples : le Brésil, l'ex-URSS pour les fronts pionniers ; la Suisse, la Belgique, la France et plusieurs autres pays d'Europe pour les zones frontalières de contact). Au Québec, la région de l'Outaouais a, à maintes reprises, au nom d'un certain sentiment de marginalisation, sollicité de telles mesures.

¹ Henri Dorion, « Les frontières du Québec : l'état de la question », *Exposés et études* 1, Québec, Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, 1992, 353-374.

² Comme, par exemple : Scott Reid, *Canada Remapped : How the Partition of Quebec will Reshape the Nation*, Vancouver, Pulp Press, 1992.

9. Au total, *une analyse « holistique » des frontières du Québec* mériterait d'être entreprise afin, dans un premier temps, de caractériser, au-delà des problèmes de frontières, les problèmes frontaliers qui affectent les régions frontalières, et, dans un deuxième temps, de proposer des éléments d'une *politique territoriale « modulée », qui tienne compte des facteurs particuliers qui conditionnent la vie de ces régions* de façon à en garantir l'intégration autant que l'intégrité territoriale.

PARTIE 3

IDENTITÉS QUÉBÉCOISES ET TERRITOIRES

CHAPITRE 11

Identité québécoise, identité autochtone et territorialité : entre les frontières subjectives et objectives de l'espace québécois *

• D A N I E L S A L É E •

Cela nous intéresse de vivre en harmonie et en solidarité avec nos voisins québécois, mais jamais en délaissant notre identité autochtone. Nous sommes contre l'assimilation et la perte de notre identité et de nos droits de collectivité. Dites-moi donc en quoi nous sommes différents des Québécois qui ne veulent pas perdre leur spécificité et leur caractère distinct dans l'univers nord-américain. Ils devraient donc être les derniers à nous reprocher nos luttes pour conserver les mêmes droits pour nos nations.

Bernard Cleary ¹

Nous, les Blancs, et tous ceux qui nous représentent ou nous ont représentés nous sommes comportés incorrectement envers un nombre incalculable de peuples, de groupes et de communautés. Et bien sûr quelque chose doit être fait pour corriger ces iniquités dont nous nous sommes rendus coupables. Mais il y a quelque chose de tout aussi dérangeant que tous les torts non redressés. La simple existence des Indiens et leur manière entêtée d'accepter de s'assimiler totalement à

* L'auteur tient à remercier Alain-G. Gagnon, Alain Noël, Alain Bissonnette et Guy Laforest. Cet article reprend, sous une forme remaniée, certains thèmes développés par l'auteur dans « Identities in Conflict : the Aboriginal Question and the Politics of Recognition in Québec », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 18, n° 2, avril 1995, p. 277-314.

¹ Bernard Cleary, « Le long et difficile portage d'une négociation territoriale », *Recherches amérindiennes au Québec* 23, 1 (1993), 54.

notre culture créent en nous tous, immigrants et enfants d'immigrants, un malaise qui persiste. De par leur présence, les Indiens nous rappellent notre incapacité collective à faire face à quelque chose qui nous dépasse : peut-être est-ce la nature sauvage du nouveau monde ou l'environnement. Quoi qu'il en soit, cela engendre chez la plupart d'entre nous un inconfort profond dont nous avons peine à nous débarrasser.

Larry Krotz ¹

Les paramètres du problème

[Retour à la table des matières](#)

L'histoire démontre sans équivoque l'importance d'exercer un contrôle sur un territoire donné pour toute collectivité nationale désireuse de justifier son existence et d'assurer les moyens de sa reproduction à travers le temps. La maîtrise et la reconnaissance par les autres d'un espace historiquement imparti constituent la pierre d'angle sur laquelle repose le devenir et la survie de toute nation.

Dans l'imaginaire collectif québécois, les limites frontalières du pays réel ne font aucun doute. Elles s'étendent de la vallée du Saint-Laurent au Détroit d'Hudson, des frontières de l'Ontario à celles du Labrador. Le territoire du Québec est un, indivisible et inaliénable. Patrie des ancêtres, sol d'une histoire à nulle autre pareille et source de promesses de lendemains prospères, il se pose en quelque sorte comme référent immuable et incorruptible de l'identité québécoise dans le temps et l'espace.

Pendant longtemps, presque personne, ni de l'intérieur ni de l'extérieur du Québec, ne contestera véritablement le bien-fondé de ce référent. Depuis quelques années cependant, l'inviolabilité supposée des assises territoriales actuelles des Québécois ne bénéficie plus au même degré de cette reconnaissance unanime. Le mouvement d'affirmation identitaire des Premières nations a donné lieu dans l'ensemble du Canada à des revendications territoriales précises visant la réappropriation des territoires ancestraux. Bien que la chose se vive presque partout dans un bras de fer juridique entre les instances étatiques allochtones et les communautés autochtones, au Québec elle revêt en plus une acuité politique particulière liée aux prétentions identitaires et constitutionnelles du peuple et de l'État québécois.

Les positions sont bien campées. D'un côté, les autochtones clament leur caractère distinct et leur volonté d'autonomie politique. Ils cherchent dans la réappropriation territoriale les moyens et les ressources qui leur permettraient de se

¹ Larry Krotz, *Indian Country. Inside Another Canada*, Toronto, McClelland and Stewart, 1990, 17. Traduction libre.

doter d'un cadre concret d'actualisation de cette volonté. Ils se réclament de leur antécédence historique sur les territoires revendiqués, de traités jamais abrogés, de décisions juridiques récentes les avantageant, de leurs propres impératifs de survie culturelle et de la justice naturelle la plus élémentaire en vertu de laquelle ils exigent réparation pour les torts causés par cinq cents ans de pratiques coloniales ethnocidaires¹.

De l'autre côté, l'État québécois et ses représentants, haussés depuis la Révolution tranquille au statut de porte-parole privilégiés des aspirations de la nation québécoise, restent intraitables sur la question de « l'intégrité territoriale » du Québec. On se souviendra que tout en reconnaissant le droit inhérent des autochtones à l'autonomie, le ministre libéral responsable des Affaires autochtones, Christos Sirros, s'était empressé de préciser que cette reconnaissance « ne mène pas à la souveraineté territoriale pour les Autochtones. La portée de ce droit est limitée au cadre constitutionnel canadien et les pouvoirs qu'il implique ne sont pas illimités »². Dans le même esprit, le chef du Parti québécois, Jacques Parizeau, devait aussi déclarer : « Nous sommes prêts à discuter d'une foule de choses concernant l'aptitude des Autochtones à se gouverner eux-mêmes, mais pas et jamais du territoire québécois³. » Ce type de position se comprend aisément : le contrôle politico-administratif qu'exerce déjà l'État québécois sur les portions de territoire nordique revendiquées par diverses nations autochtones est crucial pour la réalisation de projets de développement économique présentés et souvent perçus comme instruments essentiels à l'affirmation et à la promotion du peuple québécois.

Depuis les événements historiques qui, au cours de l'été 1990, ont donné lieu, coup sur coup, au rejet de l'Accord du lac Meech et aux affrontements violents de Kanesatake et Kahnawake, les rapports entre la société et l'État québécois et les diverses communautés autochtones du Québec ont pris un tour pour le moins désagréable, marqués au coin du ressentiment, de l'inimitié, de la suspicion et de l'incompréhension. Exacerbés par le souvenir amer de cet été-là, les occasions d'affrontements politiques n'ont pas manqué depuis. Les projets de développement hydro-électriques du gouvernement québécois et les tractations constitutionnelles des dernières années ont fourni le prétexte à une rhétorique dure, souvent agressive et sans compromis de part et d'autre. La question autochtone est devenue, particulièrement à travers la problématique territoriale, une donnée incontournable de la dynamique politique québécoise. Les revendications territoriales et les

¹ Voir Mary Ellen Turpel, « Does the Road to Quebec Sovereignty Run Through Aboriginal Territory ? », dans Daniel Drache et Roberto Perin (dir.), *Negotiating with a Sovereign Quebec*, Toronto, Lorimer, 1992, 95-106 ; Kent McNeil, « Aboriginal Nations and Quebec Boundaries : Canada Couldn't Give What It Didn't Have », dans Drache et Perin, 107-123.

² Norman Delisle, « Le droit des Autochtones à l'autonomie ne mène pas à la souveraineté territoriale », *La Presse*, 6 mars 1992, B 14.

³ Gilles Normand, « Autochtones et souverainistes établissent des ponts », *La Presse*, 9 novembre 1991, B4.

prétentions à l'autonomie gouvernementale des autochtones remettent en cause les plans de développement économique autour desquels s'articule le projet social des Québécois depuis trente ans ; elles interpellent en fait les Québécois – surtout la majorité francophone – et leur État au plus profond de leur imaginaire institutionnel et spatial, au cœur de leur quête identitaire encore fragile et inachevée.

Par un ironique retour des choses, le peuple québécois, hier encore victime courageuse de l'Histoire, apparaît désormais, dans la foulée de la crise d'Oka, comme un oppresseur intolérant que les adeptes de la rectitude politique s'empressent de honnir ¹. Il s'en trouve plus d'un pour ressentir avec amertume et non sans un certain sentiment d'injustice ce nouveau rôle ingrat dont on l'affuble, lui qui relève à peine d'un long repli historique vécu dans les complexes d'infériorité et la marginalisation socio-économique, lui dont la lutte pour la reconnaissance de son existence collective n'a pas encore trouvé d'aboutissement tout à fait satisfaisant.

Plusieurs comprennent mal cette volte-face de l'histoire : ils n'ont, personnellement, rien enlevé aux autochtones, ne sont pour rien dans les actes de spoliation de leurs ancêtres à l'égard des Premières nations et n'auraient donc rien à se reprocher. Au contraire, les manuels d'histoire du Québec les plus récents n'ont cessé de célébrer les réalisations d'un État moderne et développé, d'une économie viable et en expansion, d'une société en pleine maîtrise de son devenir et dont les autochtones n'ont pas voulues ou auxquelles ils n'ont pas su s'adapter en dépit du fait que les Québécois leur aient tendu maintes fois la main au fil du temps ². On sent bien là l'écho immédiat du bilan prudent mais généralement satisfait qu'offre aujourd'hui l'État québécois dans son traitement des autochtones ³.

Dans pareil contexte idéologique et perceptuel, la question autochtone, telle qu'elle se présente aujourd'hui, pique au vif la sensibilité des Québécois. Elle déconstruit l'image vertueuse, fière et généreuse d'eux-mêmes qu'ils se sont fabriquée, au prix souvent d'un douloureux processus de reconstruction et

¹ Voir Robin Philpot, *Oka : dernier alibi du Canada anglais*, Montréal, VLB Éditeur, 1991.

² Voir Sylvie Arcand et Bernard Arcand, *L'image de l'Amérindien dans les manuels scolaires du Québec*, Montréal, Hurtubise, 1979 ; Bruce Trigger, *Natives and Newcomers. Canada's « Heroic Age » Reconsidered*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1985.

³ Voir Éric Gourdeau, « Quebec and Aboriginal Peoples », dans J. Anthony Long et Menno Boldt (dir.), *Governments in Conflict ? Provinces and Indian Nations in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1988, 109-125 ; Jean Rochon, « L'État et les Autochtones : une relation nouvelle », dans Marie Lapointe (dir.), *L'État et les Autochtones en Amérique latine et au Canada*, Actes du congrès annuel de l'Association canadienne des études latino-américaines et caraïbéennes, Québec, Département d'histoire, Université Laval, 1989, 195-203 ; Secrétariat aux Affaires autochtones, *Les Autochtones et le Québec. Le chemin parcouru*, Québec, Les Publications du Québec, 1991.

d'affirmation de leur identité nationale ¹. Se pourrait-il que cette image ne soit pas aussi positive qu'ils le veulent bien ? Se pourrait-il que les institutions modernes qu'ils se sont données ne soient pas les modèles de démocratie et d'ouverture politique qu'ils prétendent être ? Comment leur projet social et économique pourrait ne pas être acceptable, alors qu'il est marqué au coin du progrès, du développement et de l'amélioration matérielle de la collectivité ?

La question autochtone plonge les Québécois dans l'incertitude face à leur devenir ; elle sème la confusion, elle désoriente. On veut bien admettre son ignorance face à la réalité autochtone, la corriger et accroître les relations avec les Premières nations, on veut bien réclamer des gouvernements qu'ils portent un peu plus attention à leurs revendications, qu'ils leur accordent même plus d'autonomie administrative s'il le faut ², mais faut-il que cela se fasse au prix de la désincarnation de l'intégrité identitaire du peuple québécois ? Jusqu'où faut-il admettre la différence et satisfaire aux exigences de l'Autre ?

On prend toute la mesure de ce désarroi existentiel dans un document récent du Secrétariat aux Affaires autochtones ³. On y reconnaît, conformément aux énoncés de principes passés du gouvernement québécois, que les autochtones existent comme nations distinctes, qu'ils ont ainsi un droit fondamental à exprimer leur différence et à être pourvus des moyens de le faire. Mais on ne manque pas en contrepartie de souligner l'énorme infériorité démographique des autochtones par rapport à l'ensemble de la population québécoise, ce qui, observe-t-on implicitement, n'est pas sans soulever quelques questions quant à l'opportunité pour une démocratie d'accorder tant de poids politique à une minorité aussi infime (1 % de la population). On n'y manque pas non plus de s'interroger sur les conséquences des revendications particulières des autochtones pour l'intégrité territoriale du Québec. En termes clairs, conclut le document, le choix est simple : « ou bien les Autochtones se voient forcés d'accepter l'extinction de ce qu'ils considèrent être leurs droits territoriaux, ou bien les Allochtones se voient forcés d'accepter l'amputation de ce qu'ils disent être leur pays » ⁴.

Le Secrétariat aux Affaires autochtones ne prétend pas disposer encore de solutions toutes faites à ce dilemme, mais parle plutôt des points de convergence, des consensus à construire dans le respect des différences et des objectifs

¹ Voir Jocelyn Létourneau, « La nouvelle figure identitaire du Québécois : Essai sur la dimension symbolique d'un consensus social en voie d'émergence », *British Journal of Canadian Studies* 6, 1 (1991), 17-38.

² Crop-Express, *Opinions et attitudes des Québécois à l'endroit des Autochtones. Sondage auprès des Québécois*, sondage réalisé pour le Secrétariat aux Affaires autochtones, Québec, Les Publications du Québec, 1991.

³ Secrétariat aux Affaires autochtones, *Pour un débat public. Problématique sur les relations entre les Autochtones et les autres habitants du Québec*, Québec, Les Publications du Québec, 1991.

⁴ *Ibid.*, 31.

identitaires respectifs. On en est là : on ne veut certes pas d'affrontement ; tout doit se régler dans le respect des conventions démocratiques, mais il ne saurait être question non plus de céder sur les fondements mêmes de l'identité québécoise. Le défi est de taille. Les événements des trois dernières années démontrent sans équivoque que les autochtones ont accéléré le mouvement de reconquête de leur espace politique et géographique entamé depuis plus de vingt ans. La question autochtone, remarquait récemment une spécialiste, convie désormais « non seulement à un débat de société mais au débat de nationalités vivant sur un même territoire (...). Maintenant que nul ne peut plus dire sérieusement que l'avenir du Québec se fera sans les Autochtones, il reste aux partenaires, avant même que cet avenir soit déterminé, à définir leurs champs d'action respectifs et Communs » ¹.

Tous, bien sûr, politiciens, intervenants et spécialistes de la question autochtone clament bien haut l'importance du compromis et du respect de l'Autre, de son identité propre et de ses prétentions à la différence. Dans les faits cependant, il y a peut-être beaucoup plus loin que l'on croit de la coupe aux lèvres. C'est ce que la suite du texte s'emploie à démontrer. Il y a en effet peu d'indicateurs dans les développements récents qui laissent entrevoir un règlement rapide et satisfaisant pour les deux parties du contentieux territorial et politico-administratif qui oppose les autochtones aux allochtones du Québec. Les discours et les attitudes des uns et des autres traduisent plutôt un durcissement des positions. Leurs objectifs sociaux, politiques et économiques respectifs sont souvent difficilement conciliables, quand ils ne sont pas carrément antinomiques. Mais il y a plus. La dynamique structurelle et culturelle d'interaction sociale héritée de la loi constitutionnelle de 1982, donc la nature même de la gouvernance et du régime politique, rend improbable le règlement de la question autochtone dans un avenir rapproché.

¹ Sylvie Vincent, « La révélation d'une force politique : les Autochtones », dans Gérard Daigle (dir.) avec la collaboration de Guy Rocher, *Le Québec en jeu. Comprendre les grands défis*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1992, 782.

Deux mondes, deux visions

Territoire et culture juridique

Le contentieux qui oppose les communautés autochtones et la société allochtone au Canada a fait depuis quelque temps l'objet d'une littérature abondante et diversifiée¹. Mais il est un aspect sur lequel trop peu d'observateurs insistent : en matière de propriété territoriale, autochtones et allochtones travaillent à partir de plans conceptuels radicalement opposés. Le juriste et anthropologue Alain Bissonnette a noté que, dans la tradition juridique civiliste propre au Québec, « l'importance est placée sur la valeur vénale de la terre, sur l'individualisme et sur l'exclusivisme du droit de propriété »². Pareille conception de la propriété, fait-il remarquer, est ancrée dans un rapport à l'espace qui est le propre d'une société individualiste et libérale, marquée par une organisation particulière des rapports sociaux qui n'a pas nécessairement son pendant au sein des communautés autochtones.

Citant pour exemple la nature du rapport qu'entretiennent les Montagnais face au territoire, Bissonnette démontre combien peut être vaste le fossé qui sépare la vision occidentale de la propriété et la tradition autochtone. Pour les Montagnais, la terre n'est la propriété de personne. Un territoire est attribué à un individu ou un

¹ Voir Michael Asch, *Home and Native Land. Aboriginal Rights and the Constitution*, Toronto, Nelson, 1988 ; Menno Boldt, *Surviving as Indians. The Challenge of Self-Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1993 ; Renée Dupuis, *La question indienne au Canada*, Montréal, Boréal, 1991 ; Noel Dyck, *What is the Indian Problem. Tutelage and Resistance in Canadian Indian Administration*, St. John's, Institute of Social and Economic Research, 1991 ; David C. Hawkes, *Aboriginal Self-Government : What Does It Mean ?*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1985 ; David C. Hawkes (dir.), *Aboriginal People and Governmental Responsibility. Exploring Federal and Provincial Roles*, Ottawa, Carleton University Press, 1989 ; J. Anthony Long et Menno Boldt (dir.), *Governments in Conflict ? Provinces and Indian Nations in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1988 ; Robert Milen, « Les Autochtones et la réforme constitutionnelle et électorale », dans R. A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, vol. 9, collection d'études, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto et Montréal, Dundurn et Wilson et Lafleur, 1991 ; J. R. Miller, *Skyscrapers Hide the Heavens. A History of Indian-White Relations in Canada*, édition revue, Toronto, University of Toronto Press, 1989 ; J. Rick Ponting (dir.), *Arduous Journey. Canadian Indians and Decolonization*, Toronto, McClelland and Stewart, 1986 ; Boyce Richardson, *People of Terra Nullius*, Vancouver, Douglas & McIntyre, 1993 ; Daniel Salée, « Autodétermination autochtone, souveraineté du Québec et fédéralisme canadien », dans François Rocher (dir.), *Bilan québécois du fédéralisme canadien*, Montréal, VLB Éditeur, 1992, 372-405 ; Bryan Schwartz, *First Principles, Second Thoughts. Aboriginal Peoples, Constitutional Reform and Canadian Statecraft*, Montréal, The Institute for Research on Public Policy, 1986 ; Sylvie Vincent, « La révélation d'une force politique : les Autochtones », 749-790.

² Alain Bissonnette, « Droits autochtones et droit civil : Opposition ou complémentarité ? Le cas de la propriété foncière », communication inédite présentée au colloque de l'Association Henri Capitant, Faculté de droit, Université de Montréal, 12 avril 1991, 5.

groupe d'individus qui en ont le contrôle, mais aussi la responsabilité de le protéger et d'assurer la survie de ceux et celles qui y vivent. Le rapport au territoire est donc conceptualisé à partir du pouvoir et du gardiennage et non à partir de la propriété. Pour cette raison, les Montagnais disent n'avoir jamais renoncé à leur titre sur le territoire qu'ils occupent parce qu'ils y sont rattachés par des liens historiques, économiques, culturels et affectifs qui transcendent les seuls impératifs de la propriété vénale ¹.

Certes, toutes les nations autochtones ne partagent peut-être pas de manière tout à fait identique cette vision des choses. Il n'en reste pas moins que leurs prétentions territoriales reposent généralement sur des catégories qui ont peu à voir avec le droit civil, le droit commun ou le droit public en général. Elles renvoient plutôt à des impératifs socioculturels qui émanent de leur expérience historique particulière face au territoire. Pour peu que les interlocuteurs gouvernementaux choisissent de passer outre à ces subtilités conceptuelles lors de négociations relatives à l'utilisation du territoire, les objectifs que les uns et les autres poursuivent risquent d'être carrément contradictoires, voire inconciliables. En ce qui concerne la Convention de la Baie James et du Nord québécois par exemple, « pour le gouvernement du Québec, la Convention devait garantir les droits du Québec au territoire, et en particulier le droit d'en exploiter les ressources naturelles. Pour les Cris, la Convention représentait un rempart juridique contre tout développement futur qui ne tiendrait pas compte de leur culture, de leur société et de leurs droits et intérêts collectifs » ².

En soi, l'écart conceptuel qui sépare autochtones et allochtones ne constitue pas véritablement un problème : la nature du rapport à l'espace varie naturellement d'une société, d'une culture à l'autre. Cela devient problématique dans la mesure où les Premières nations vivent au Canada dans un clientélisme qui les enferme dans un rapport de domination qui leur laisse peu de marge de manœuvre dans l'application de leur conception particulière du territoire. Dans pareil contexte, la question du territoire et de sa gestion prend des allures éminemment politiques qui interpellent à la fois les pratiques allochtones de gouverne auxquelles sont soumis les autochtones et le partage du pouvoir. Ici encore la distance qui s'interpose entre deux visions étrangères laisse entrevoir une difficile, voire improbable convergence. La plupart des nations autochtones semblent désormais déterminées à ne plus s'en laisser imposer sur la question du territoire. Bernard Cleary, analyste et observateur engagé de la question autochtone, notait à ce propos :

¹ Ibid., 6. Bissonnette élabore ses conclusions à partir de José Mailhot et Sylvie Vincent, *Le discours montagnais sur le territoire*, rapport soumis au Conseil Attikamekw-Montagnais, Québec, 1980.

² Robert Mainville, « Visions divergentes sur la compréhension de la Convention de la Baie James et du Nord québécois », *Recherches amérindiennes au Québec* 23, 1 (1993), 75.

La négociation territoriale, moment historique pour tous les autochtones, a une signification immensurable. Ils ont tellement rêvé à la récupération d'une partie de leurs territoires ancestraux qu'ils ne se contenteraient jamais d'un règlement dont l'issue serait autre. Ils préféreraient continuer à croupir dans l'abomination actuelle que d'accepter la soumission d'un traité moderne qui détruirait à tout jamais ce rêve de recouvrance d'une partie importante du territoire de leurs ancêtres ¹.

Questions de gouverne

La recherche actuelle fait clairement état d'un nationalisme autochtone bien enraciné. Un nationalisme qui s'affirme toujours un peu plus, et de manière non équivoque, au fur et à mesure des diverses rebuffades qu'essuient les leaders autochtones dans leurs tentatives répétées de négocier un partage des pouvoirs plus égalitaire avec les gouvernements fédéral et provinciaux ².

Depuis 1983, au moment de la première conférence constitutionnelle sur les autochtones prévue par la loi constitutionnelle de 1982, les Premières nations n'ont cessé de revendiquer la reconnaissance de leur droit inhérent à l'autodétermination. Cela implique la réappropriation de territoires précis et une pleine autonomie gouvernementale et administrative dans la gestion de l'espace et des ressources qui s'y trouvent. La conférence de 1983 et les trois autres qui suivirent (en 1984, 1985 et 1987) se soldèrent par des impasses et constituèrent de cuisants revers pour les revendications autochtones. Bien que les gouvernements aient finalement reconnu à divers degrés le caractère distinct des autochtones et la possibilité d'admettre une certaine dose d'autonomie gouvernementale, ces derniers n'ont jamais obtenu pleine satisfaction. Le rejet massif de l'Accord de Charlottetown par les communautés autochtones du Canada en témoigne éloquentement : le principe et la lettre de l'accord allaient pourtant plus loin que jamais auparavant dans la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale des Premières nations ³.

La conception de l'espace juridictionnel auquel les autochtones estiment avoir droit est diamétralement opposée à celle que défendent généralement les gouvernements fédéral et provinciaux ⁴ :

- alors que les autochtones réclament pour eux-mêmes l'institution d'un niveau indépendant de gouvernement, comparable aux provinces, les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont accepté de consentir jusqu'à

¹ Bernard Cleary, « Le long et difficile portage d'une négociation territoriale », *op. cit.*, 55.

² Voir Sylvie Vincent, « La révélation d'une force politique : les Autochtones » dans Gérard Daigle (dir.), *Le Québec enjeu*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1992, 749-790 ; Gerald R. Alfred, *Heading the Voice of Our Ancestors*, Toronto, Oxford University Press, 1995.

³ Alain Bissonnette, « Le droit à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones : un phénix qui renaîtra de ses cendres », *Revue générale de droit*, 24 (1993), 5-25.

⁴ Augie Fleras et Jean Leonard Elliott, *The Nations Within. Aboriginal State Relations in Canada, the United States and New Zealand*, Toronto, Oxford University Press, 1992, 71.

maintenant rien de plus que des pouvoirs de nature municipale sous compétence provinciale ;

- à leur demande de pouvoirs généraux définis par la Constitution, on a opposé une fin de non-recevoir, insistant pour préciser par voie de législation le contenu spécifique de ces pouvoirs qui pourraient être ensuite seulement inscrits dans la Constitution ;
- les autochtones réclament la reconnaissance de droits collectifs applicables à leurs communautés propres, et ce, en plus de la protection de leurs droits individuels inscrits dans la Charte canadienne des droits et libertés ; mais, du côté des gouvernements, on insiste pour que seuls les droits individuels aient préséance ;
- les autochtones veulent la propriété totale des ressources sur les territoires qu'ils gèrent, les gouvernements ne leur reconnaissent qu'un droit de propriété limité et, au mieux, un droit de regard relatif et toujours à définir dans le processus décisionnel lié à la gestion de ces ressources ;
- pour les autochtones, l'autonomie gouvernementale implique que les gouvernants ne sont imputables qu'à leurs commettants autochtones en vertu des modes traditionnels et millénaires de gouverne alors que pour les gouvernements les structures d'autonomie gouvernementale consenties aux autochtones sont redevables au parlement canadien et doivent faire partie du droit constitutionnel ;
- enfin, les pouvoirs que réclament les autochtones sont, d'après eux, inhérents à leur statut propre, à leur existence en tant qu'autochtones, et n'ont toujours dépendu que du Créateur, alors que pour les gouvernements les pouvoirs conférés aux autochtones leur sont délégués par les autorités centrales de l'État canadien et doivent se conformer aux lois canadiennes.

Le Québec n'échappe pas à cette antinomie fondamentale. Les propos que les membres des diverses communautés autochtones et allochtones ont tenus durant la tournée de consultation du ministre délégué aux Affaires autochtones, Christos Sirros, au cours du printemps 1991 s'y ramènent tous invariablement. D'un côté, les autochtones insistent pour qu'on leur abandonne totalement la gestion de leur spécificité selon des modalités qu'eux seuls pourront définir. De l'autre, si les allochtones se disent prêts à écouter et à collaborer au redressement des abus historiques qu'ont subis les autochtones, ils comprennent mal pourquoi ces derniers ne devraient pas être soumis aux mêmes limites juridiques, législatives et administratives qu'eux et bénéficieraient d'un traitement spécial de la part des gouvernements ; va pour la reconnaissance de la spécificité autochtone, mais les

allochtones exigent aussi d'être reconnus dans leur culture, dans leurs institutions et dans leur enracinement ¹.

Le cœur de la question autochtone réside dans cette antinomie fondamentale. Le contentieux qui oppose autochtones et allochtones ne participe pas simplement d'irritants qui pourraient plus tard être abolis à force de bonne volonté, ou de revendications qui pourraient être satisfaites pour peu que l'une et l'autre partie fassent preuve de flexibilité et de compromis. Autochtones et allochtones opèrent à l'intérieur de paramètres institutionnels et de schèmes socioculturels qui n'ont rien en commun. Longtemps les politiques gouvernementales à l'égard des autochtones ont pu laisser croire que ceux-ci adhéraient minimalement aux contraintes institutionnelles d'inspiration occidentale qui informe le système politique canadien. La radicalisation récente du discours autochtone, la revitalisation politique des pratiques traditionnelles et ancestrales de gouverne et de leadership à l'intérieur de plusieurs communautés autochtones ainsi que la faible légitimité que celles-ci reconnaissent aux politiques et réglementations gouvernementales ² démontrent qu'il n'en est rien. Le contentieux autochtone/allochtonne repose en fait sur une antinomie paradigmatique dont les pôles sont, *a priori*, logiquement inconciliables.

Toute société prend vie et s'exprime à l'intérieur de pratiques culturelles et sociales qui se manifestent tant dans un discours explicite (formulation de règles, normes, valeurs, chartes institutionnelles) que dans des conventions et coutumes non écrites assimilées par l'inconscient collectif et qui guident implicitement les interactions quotidiennes des agents sociaux. Les structures légales et codifications étatiques diverses qui arbitrent ces interactions prennent généralement leur source dans les coutumes et conventions implicites forgées à même l'expérience sociale. Il s'établit une congruence presque naturelle entre les lois et structures d'autorité et l'expérience sociale.

Or, pour ce qui est des autochtones du Canada cette congruence n'existe tout simplement pas. Les lois et institutions imposées de l'extérieur des communautés autochtones n'ont aucune résonance à l'intérieur des prémisses culturelles et de l'expérience sociale qui leur sont propres ³. Une activiste autochtone notait à ce propos :

¹ Clotilde Pelletier, Jean-René Proulx et Sylvie Vincent, *Relations entre les habitants autochtones et allochtones du Québec. Points de vue des uns et des autres*, synthèse préparée pour le Secrétariat aux Affaires autochtones, Québec, Les Publications du Québec, 1991.

² J. Anthony Long, « Political Revitalization in Canadian Native Societies », *Revue canadienne de science politique* 23, 4 (1990), 751-773.

³ Colin H. Scott, « Custom, Tradition and the Politics of Culture : Aboriginal Self-Government in Canada », dans Noel Dyck et James B. Waldran (dir.), *Anthropology, Public Policy and Native Peoples in Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1993, 322.

L'imposition coercitive par le gouvernement canadien de la forme élective de gouverne sur les communautés autochtones entre en conflit direct avec les formes traditionnelles de gouverne qui existaient et existent encore au sein de ces communautés. Le modèle électif est fondé sur la propriété foncière et sur la délégation par le haut de l'autorité. Cela a créé de sérieux problèmes en particulier là où l'on a toujours pris les décisions par consensus collectif plutôt que de s'en remettre à quelques individus supposément investis d'un pouvoir décisionnel ¹.

La conception occidentale, hiérarchique et centraliste, de l'autorité et de l'exercice de la souveraineté ne correspond en rien à l'expérience, aux pratiques et à l'histoire des nations autochtones. Celles-ci ont traditionnellement conçu les rapports sociaux comme un pacte spirituel, fondé sur l'appartenance à la communauté et non pas comme un contrat social. La volonté de la communauté constitue le principe spirituel vital qui, dans la plupart des cas, s'est historiquement traduit par des pratiques de partage et de coopération plutôt que par un système social fondé sur la propriété privée et la compétition. Dès lors, le besoin de mettre en place une autorité souveraine qui agirait comme rempart de l'intégrité sociale contre les forces centrifuges de l'individualisme ne s'est jamais véritablement fait sentir au sein des communautés autochtones. L'absence, dans l'expérience autochtone, des conditions sociopolitiques qui ont permis en Europe et en Amérique le développement des modèles occidentaux d'autorité empêche donc la convergence politique des autochtones vers les allochtones ². Surtout lorsque, comme dans le cas canadien, la coexistence a été marquée par la volonté affirmée des uns d'imposer aux autres leur vision du monde.

D'aucuns objecteront que cette tendance qu'ont les autochtones à se réclamer de coutumes, de pratiques et de façon générale d'une mouvance culturelle qu'ils prétendent radicalement différentes de celles de l'homme blanc a quelque chose de factice, voire de malhonnête, car ils n'hésitent pas à faire usage des institutions politico-administratives et des normes sociales occidentales lorsque cela leur permet d'avancer leur cause. L'érosion des modes de vie traditionnels au sein de la plupart des communautés autochtones aujourd'hui, renchérissent souvent leurs détracteurs, fait que celles-ci ont perdu cette spécificité culturelle sur laquelle elles tentent maintenant d'asseoir idéologiquement leur prétention à une gouverne autonome et parallèle.

Pareilles objections passent sous silence une réalité qu'il peut être déplaisant de reconnaître pour un Occidental, mais qui fait néanmoins brutalement partie du

¹ Marie Smallface Marule, « Traditional Indian Government : Of the People, by the People, for the People », dans Leroy Little Bear, Menno Boldt et J. Anthony Long (dir.), *Pathway to Self-Determination. Canadian Indians and the Canadian State*, Toronto, University of Toronto Press, 1984, 36. Traduction libre.

² Menno Boldt et J. Anthony Long, « Tribal Traditions and European-Western Political Ideologies : The Dilemma of Canada's Native Indians », *Revue canadienne de science politique* 17, 3 (1984), 541-542.

quotidien de tout autochtone. L'histoire démontre que la civilisation occidentale, partout où elle s'est insinuée, a forcé les sociétés traditionnelles et primitives à assimiler les valeurs et les normes qui lui sont propres. Cela s'est accompli au prix de la déculturation de ces mêmes sociétés : asphyxie culturelle, perte de vitalité et de cohérence, voilà le lot de plusieurs cultures non occidentales que les circonstances ont jeté sous le rouleau compresseur de l'Occident. Les transferts du centre vers la périphérie d'institutions ou d'idéologies politiques, économiques, morales et scientifiques fondamentales surpassent infiniment tout emprunt culturel qui aurait pu se faire en sens inverse¹. Faut-il se surprendre que toute culture ainsi dominée fasse aujourd'hui entendre ses aspirations en des termes qui soient ceux du modèle occidental ?

Remettre en cause l'authenticité de ces aspirations sous prétexte d'occidentalisation n'est pas, par ailleurs, sans oublier le fait qu'une culture évolue nécessairement, s'adapte et ne perd pas pour autant son bien-fondé comme espace identitaire autour duquel ses adhérents se retrouvent². Quand bien même les coutumes et pratiques ancestrales des autochtones n'ont plus toute l'authenticité qui en rendrait l'invocation légitime comme base de leurs revendications, quand bien même leur insertion dans le discours ne masquerait en bout de piste qu'un certain opportunisme politique, elles n'en gardent pas moins toute leur pertinence dans la dynamique particulière de la question autochtone. Les coutumes et pratiques ancestrales, toutes aussi élimées soient-elles dans certains cas, servent de point d'ancrage à la production d'un imaginaire qui alimente l'élaboration d'une identité concrète. Cette identité autochtone, même inventée, même dénaturée par des emprunts à une culture qu'elle prétend combattre, constitue le substrat incontournable sur lequel s'appuient les revendications, s'organisent les mobilisations et s'exprime le désir de prise en charge autonome de la destinée collective. Quel que soit le niveau d'occidentalisation qui la marque encore, cela ne la rend pas moins légitime, cela ne rend pas son opposition à la société dominante moins réelle ou moins valide. Elle se (re)construit en dehors et en parallèle de la société allochtone ; elle se définit contre elle. Chercher à invalider les prétentions identitaires autochtones en raison de leur proximité supposée à la mouvance occidentale constitue une stratégie de pouvoir articulée par les porteurs des institutions sociopolitiques dominantes qui a pour but la dé-légitimation du projet social autochtone. La revitalisation des pratiques et coutumes ancestrales, qu'elle soit sincère ou purement rhétorique, représente en fait l'expression de la résistance autochtone au procès de déculturation entrepris depuis les premiers contacts avec les Européens. Elle recèle les fondements d'un contre-pouvoir opposé à l'ordre établi, ce qui n'est pas, il va sans dire, sans la rendre suspecte aux yeux des tenants de cet ordre.

¹ Pour un exposé détaillé de ce genre d'analyse, voir Serge Latouche, *L'occidentalisation du monde : essai sur la signification, la portée et les limites de l'uniformisation planétaire*, Paris, La Découverte, 1989.

² Colin H. Scott, « Custom, Tradition and the Politics of Culture », *op. cit.*, 322.

Dans un tel contexte, le défi qui se pose à la formulation de politiques gouvernementales en matière autochtone ne réside non pas tellement dans la recherche d'aménagements ponctuels : aussi généreux fussent-ils, les progrès qu'ils permettraient seraient fort relatifs et fragiles s'ils devaient continuer de reproduire un modèle d'interaction et de coexistence que les autochtones refusent de plus en plus. Le défi pour les gouvernements allochtones tiendrait plutôt dans leur volonté de reconnaître la validité et d'admettre l'application du paradigme institutionnel et socio-économique auquel aspirent les autochtones ¹.

Jusqu'à maintenant rien n'indique que l'on s'apprête à s'engager dans cette voie. À la suite de l'échec des conférences constitutionnelles des années 1980, des négociations, bande par bande, ont été entreprises à travers le pays sur la question de l'autonomie locale : mais tout en permettant aux communautés autochtones de prendre des initiatives sur les plans administratif et économique, le gouvernement garde la main haute et a continué de les assujettir à une législation dont il a le contrôle ². Le volet autochtone de l'entente de Charlottetown a bien fini par reconnaître le droit inhérent des Premières nations à l'autonomie gouvernementale, mais l'imprécision de l'entente quant au financement de ce droit directement lié aux revendications territoriales et sa judiciarisation au bout de cinq ans en cas d'impasse dans les négociations en renvoyaient tout simplement l'actualisation aux calendes grecques.

Au Québec, le gouvernement se plaît souvent à rappeler la générosité des grands principes qui guident sa démarche à l'égard des autochtones. Il cite volontiers des expériences de cogestion entre autochtones et allochtones ou encore des exemples de partage d'équipements municipaux et scolaires avec des communautés autochtones ³ comme autant de points de convergence. Dans les faits, on est encore loin du compte : l'entente qui donnerait aux Attikamekw-Montagnais une marge de manœuvre accrue dans la gestion de leur territoire et de leur destinée politique est toujours sur le métier après quinze ans de négociations ⁴ ; la Convention de la Baie James n'a pas permis aux Cris d'obtenir toute l'autonomie politique et économique à laquelle ils s'attendaient ⁵ ; enfin, en ce qui concerne le problème de la rétrocession territoriale, on l'a déjà souligné,

¹ Voir Colin H. Scott, « Custom, Tradition and the Politics of Culture » ; et Sally M. Weaver, « A New Paradigm in Canadian Indian Policy for the 1990s », *Études ethniques au Canada* 22, 3 (1990), 8-18.

² Sylvie Vincent, « La révélation d'une force politique », *op. cit.*, 769.

³ Secrétariat aux Affaires autochtones, *Les Autochtones et le Québec. Le chemin parcouru*, Québec, Les Publications du Québec, 1991, 37.

⁴ Voir Renée Dupuis, « Historique de la négociation sur les revendications territoriales du conseil des Attikamekw et des Montagnais (1978-1992) », *Recherches amérindiennes au Québec* 23, 1 (1993), 35-48. Voir aussi Bernard Cleary, « Le long et difficile portage d'une négociation territoriale », *op. cit.*

⁵ Voir Sylvie Vincent et Garry Bowers (dir.), *Baie James et nord québécois. Dix ans après*, Montréal, Recherches amérindiennes au Québec, 1988.

l'actuel gouvernement et le Parti québécois ont fait savoir à diverses reprises qu'il ne saurait être question de remettre en cause, de quelque manière que ce soit, l'intégrité du territoire québécois tel qu'il est actuellement circonscrit. Or, les ambitions autonomistes et développementales des autochtones sont intimement liées au contrôle irrévocable et incontestable du territoire. Sans ancrage territorial acceptable et universellement reconnu, il est difficile d'imaginer comment le développement d'une véritable autonomie économique et politico-administrative puisse s'accomplir.

En dépit de la reconnaissance théorique par l'État des droits fondamentaux des autochtones à disposer d'eux-mêmes, les gouvernements semblent pour le moins hésitants à leur céder le plein contrôle de leur destinée selon des modalités qu'ils définiraient eux-mêmes au sein de leurs communautés. Les expériences récentes de prise en charge par les autochtones des mécanismes administratifs et budgétaires les concernant n'ont été rien de plus que des exercices de délégation ou au mieux de dévolution de responsabilités administratives. Bien que ces expériences débouchent sur une plus grande autonomie pour les autochtones dans la gestion de leurs affaires, des programmes et des services qui leur sont destinés, elles ne les ont pas investis d'un véritable pouvoir. Malgré l'obtention d'une marge de manœuvre plus large qu'auparavant, la base territoriale, des ressources financières et économiques adéquates et, surtout, un pouvoir décisionnel imputable qu'aux seuls autochtones continuent de faire défaut ¹. Dans tous les cas de prise en charge, l'État (fédéral ou provincial) transfère certains de ses pouvoirs au Conseil de bande, mais ne les lui abandonne pas. Le gouvernement choisi « d'être celui qui, en définitive, fixera les règles du jeu et déterminera le contenu de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones » ².

Le problème reste entier. La question autochtone pose de manière directe et incontournable la question du pouvoir et du partage de celui-ci. Alors que le Québec et sa majorité francophone en sont encore à affirmer et à tenter de faire respecter les frontières du pouvoir qu'ils réclament pour eux-mêmes, la question autochtone assombrit et menace même leurs prétentions particulières.

La problématique identitaire a occupé, depuis au moins trente ans, une place centrale dans la dynamique politique du Québec. L'afflux récent d'immigrants sensiblement différents sur les plans culturel et ethnique de même que les revendications particulières de la communauté anglophone ne sont pas sans ébranler occasionnellement la quête identitaire des Québécois francophones ; elles les forcent parfois à revoir certaines certitudes quant à l'espace politique et social qu'ils croient devoir occuper au Québec. La question autochtone, elle, interpelle les

¹ Voir Sylvie Vincent et Garry Bowers, *Baie James et nord québécois...* aussi Paul Charest, « La prise en charge donne-t-elle du pouvoir ? L'exemple des Attikamekw et des Montagnais », *Anthropologie et sociétés* 16, 3 (1992), 55-76.

² Alain Bissonnette, « Quelle rencontre possible ? », *Relations*, mars 1992, 47.

Québécois francophones de manière plus brutale. Elle remet directement en cause non seulement leur place au sein de l'espace politique et social, mais aussi toute l'intégrité de l'espace physique sur lequel ils prétendent exercer des droits de propriété inaliénables et sur lequel, surtout, reposent les assises du pouvoir socio-économique qu'ils réclament depuis trente ans. L'identité québécoise, on le sait, ne va pas sans un sentiment d'appartenance profond au territoire traditionnellement reconnu sur les cartes géographiques ¹. Dans l'ordre actuel des choses, morceler ce territoire équivaldrait pour plusieurs à la négation pure et simple de l'identité québécoise.

Les néo-Québécois et la communauté anglophone ne demandent pas la mise en place d'un pouvoir parallèle grâce auquel ils satisferaient leurs aspirations propres. Dans l'ensemble, ils cherchent simplement à garantir un meilleur accès, juste et égalitaire aux mécanismes et institutions de pouvoir existant au sein de la société québécoise. Dans leur cas, le partage du pouvoir implique tout au plus une plus grande flexibilité institutionnelle.

Il en va autrement avec les communautés autochtones. D'abord, ce ne sont pas des immigrants. Premiers occupants du territoire, leur infériorité numérique n'en fait pas, à leurs yeux, des minorités ethno-culturelles avec qui un certain humanisme social-démocrate dicterait de partager le champ socio-institutionnel. L'autodétermination gouvernementale et la réappropriation territoriale sont les piliers de l'expression identitaire autochtone qui unissent les Premières nations par-delà les pratiques socioculturelles qui parfois les distinguent. En s'y attachant, les autochtones indiquent qu'ils s'inscrivent d'eux-mêmes à l'extérieur de la conception allochtone du pouvoir et de ses mécanismes caractéristiques. S'ils consentent à débattre leurs revendications sur le terrain des institutions et des pratiques politiques allochtones ce n'est que par pragmatisme et par souci évident de se faire entendre. En réalité, la démarche politique autochtone, bien que ses stratégies puissent varier et s'exprimer différemment d'une communauté à l'autre ou d'une nation à l'autre, cherche à créer une aire de pouvoir parallèle qui ne doive rien et qui ne dépende en rien de l'État allochtone. « Qu'il s'en aille ! » diront de jeunes activistes Mohawk interrogés sur ce que devrait faire le gouvernement : « Redonnez-nous les terres inoccupées pour que nous puissions devenir une nation forte, puis laissez-nous en paix ². »

Les rapports entre autochtones et allochtones au Québec – et sans doute aussi dans le reste du Canada – ont peut-être atteint un point de non-retour. Les concessions consenties par les gouvernements et dont ceux-ci disent qu'elles sont généreuses resteront toujours insatisfaisantes pour les autochtones dans la mesure où elles ne rencontrent pas leurs exigences minimales d'autodétermination

¹ Sur cette question, voir dans le présent ouvrage le chapitre de Henri Dorion, « Les Frontières du Québec : du pain sur la planche », p. 247-261.

² Larry Krotz, *Indian Country*, op. cit., 102. Traduction libre.

gouvernementale et de réappropriation territoriale. Ainsi, par exemple, la Convention de la Baie James, que le gouvernement québécois se plaît à présenter comme un modèle du genre et dont certains aspects ont été, de l'avis de tous les intervenants, profitables aux communautés en présence, est aujourd'hui contestée. Les Cris n'y voient plus qu'une entreprise de spoliation dont les conséquences néfastes sur leur mode de vie et leur développement économique surpassent considérablement les avantages apparents au titre de l'autonomie administrative ¹.

De plus en plus, le fossé entre ce que demandent les uns et ce que sont prêts à offrir les autres s'élargit en un dialogue de sourds qui, au fil des dénonciations publiques de part et d'autre, laisse songeur quant aux perspectives futures de coexistence.

La question autochtone et les ambiguïtés de la charte canadienne

L'antinomie conceptuelle qui sépare autochtones et allochtones à propos du territoire et du contenu et de l'orientation de la gouverne ne suffit pas à elle seule à expliquer l'insolubilité grandissante du contentieux qui les oppose. Pour bien saisir toute la portée du problème, il faut le situer dans un contexte plus large, celui de la dynamique politique particulière mise en place au Canada par la constitutionnalisation de la Charte des droits et libertés en 1982.

La Charte comme toile de fond

L'avènement de la Charte canadienne des droits et libertés constitue sans contredit un jalon important dans le processus récent de structuration du système politique et de l'État canadiens. Son enchaînement dans la Constitution lui confère une supériorité juridique sur toute législation et réglementation émanant non pas seulement du gouvernement fédéral, mais aussi de tous les autres niveaux gouvernementaux et administratifs. Elle permet en théorie une protection beaucoup plus étendue contre des abus de pouvoir politico-administratif et des actes discriminatoires éventuels de l'État ou de toute autre institution socio-économique quelle qu'en soit la nature ². Elle recèle dans son principe la promesse d'une société

¹ Voir Mainville, « Visions divergentes... » ; Matthew Coon-Come, Intervention, dans Frank Cassidy (dir.), *Aboriginal Self-Determination*, Halifax, Institute for Research on Public Policy et Oolichan Press, 1991, 114-118 ; James O'Reilly, « Indian Land Claim in Quebec and Alberta », dans Anthony J. Long et Menno Boldt (dir.), *Governments in Conflict ? Provinces and Indian Nations in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1988, 139-147 ; Evelyn J. Peters, « Federal and Provincial Responsibilities for the Cree, Naskapi and Inuit Under the James Bay and Northern Quebec and Northeastern Quebec Agreements », dans David C. Hawkes (dir.), *Aboriginal Peoples and Government Responsibility. Exploring Federal and Provincial Roles*, Ottawa, Carleton University Press, 1989, 173-242.

² Cynthia Williams, « The Changing Nature of Citizens Rights », dans Alan Cairns et Cynthia Williams (dir.), *Constitutionalism, Citizenship and Society in Canada*, Toronto, University of

plus juste, plus égalitaire et plus respectueuse des caractéristiques et prétentions individuelles.

Cela dit, il serait naïf de faire abstraction du contexte éminemment politique et des enjeux partisans qui ont marqué le processus d'enchâssement de la Charte. Dans l'esprit de ses formulateurs, l'enchâssement devait aussi servir d'expédient politique pour neutraliser les menaces croissantes faites à la légitimité et à l'intégrité de l'État canadien ¹. Malgré les aspirations humanistes et égalitaristes du libellé, l'adoption de la Charte participe d'une double stratégie de renforcement du palier central de l'État canadien et de reviviscence du sentiment d'appartenance nationale. Sous couvert d'idéaux grandioses et moralement incontestables, la constitutionnalisation de la Charte devait fonctionner comme outil politique grâce auquel ses instigateurs espéraient contrer les forces provincialistes et régionalistes montantes et créer les conditions d'émergence d'une identité et d'alliances nationales. Dénominateur commun par excellence, la cause des droits de la personne rallierait le pays tout entier sous l'égide d'un gouvernement central fort ². Derrière le projet politique de la Charte, se profile la volonté à peine voilée de désamorcer une fois pour toutes les prétentions nationalitaires et particularistes du Québec ³.

Parce qu'elle a d'abord été conçue comme un instrument répondant à des impératifs stratégiques immédiats, la Charte crée dans le régime politique qu'elle instaure une dynamique normative ambivalente, voire dichotomique. La philosophie générale qui l'informe repose sur une confusion fondamentale des valeurs morales et idéologico-politiques dont elle se réclame. Ainsi, bien que document d'inspiration essentiellement libérale voué à la promotion des droits individuels, la Charte n'en exprime pas moins la volonté de protéger certains droits collectifs. La reconnaissance du multiculturalisme, l'affirmation des droits ancestraux autochtones et la possibilité de recourir à la clause dérogatoire en sont des exemples.

A priori, on pourrait y voir une démarche novatrice de conciliation des droits individuels et des droits collectifs. Dans les faits, la chose est plus complexe et, à terme, largement improductive. On trouve inscrit en filigrane de la Charte deux niveaux de discours et de pratiques sociopolitiques contradictoires qui, en bout de piste, conditionnent une gouverne qui ne peut être qu'ambiguë. D'une part, la

Toronto Press, 1985 ; Peter Hogg, « A Comparison of the Canadian Charter of Rights and Freedoms with the Canadian Bill of Rights », dans Gérard Beaudoin et Ed Ratushny (dir.), *The Canadian Charter of Rights and Freedoms*, 2^e édition, Toronto, Carswell, 1989, 1-20.

¹ Michael Mandel, *The Charter of Rights and the Legalization of Politics in Canada*, Toronto, Wall and Thompson, 1989, 32.

² Rainer Knopf et F. L. Morton, « Nation-Building and the Canadian Charter of Rights and Freedoms », dans Alan Cairns et Cynthia Williams, *Constitutionalism, Citizenship and Society in Canada*, op. cit., 133-182.

³ Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Sillery, Septentrion, 1992.

Charte promeut, par son individualisme incontestable, une conception des rapports sociaux qui trouve expression dans l'exaltation de la liberté naturelle des individus, dans la célébration du respect du vécu particulier de chacun et dans le redéploiement du principe de l'égalité formelle en vertu duquel chacun doit être traité de la même manière par l'État. La jurisprudence récente abonde d'exemples en ce sens¹. D'autre part, en admettant certains droits collectifs et en constitutionnalisant certains mécanismes destinés à les protéger (tels que les programmes d'action positive – article 15.2), la Charte ouvre la porte aux ambitions collectivistes alimentées par les prétentions identitaires de toutes sortes qui traversent la société civile. Encouragés par la garantie constitutionnelle de la protection de l'intégrité de leur individualité propre, les individus qui se reconnaissent avec d'autres une identité, un vécu communs peuvent désormais se regrouper en une démarche collective pour la reconnaissance sociale et universelle de leur individualité. La Charte les investit en quelque sorte de la mission d'affirmer leur droit inhérent à manifester cette individualité et à revendiquer qu'elle soit prise en compte, voire intégrée dans la formulation des politiques gouvernementales.

En principe, il devrait y avoir lieu de se réjouir et de voir dans tout cela une avancée démocratique. Le régime politique mis en place en 1982, semble-t-il, reconnaît le droit à la différence et soutient un système au sein duquel la minorité n'est plus tenue de se soumettre sans appel aux volontés de la majorité : la démocratie canadienne « se définit comme un modèle veillant à assurer la reconnaissance, par la majorité, des droits de la minorité »². En pratique, la gestion réelle du droit à la différence n'a pas rempli toutes les promesses que l'on était en droit d'attendre de la reconnaissance de ce droit. Plusieurs études et analyses récentes démontrent bien que l'affirmation des identités minoritaires ne va pas de soi et qu'elles se heurtent constamment à l'opposition des forces dominantes et majoritaires qui dominent de leur poids historique et systémique les dynamiques de rapports de pouvoir et d'interaction socio-économiques. Par leur accentuation du principe d'égalité formelle dans l'interprétation des litiges civils, les tribunaux ont grandement contribué à l'exclusion continue des marginaux et minimisé les valeurs communautaires qui sont à la base des prétentions identitaires minoritaires³.

¹ Gwen Brodsky et Sheilagh Day, *La Charte canadienne et les droits des femmes. Progrès ou recul ?*, Ottawa, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1989 ; Michael Mandel, *The Charter of Rights and the Legalization of Politics*, op. cit.

² Alain Baccigalupo, « Le système politique canadien depuis l'avènement de la Charte : démocratie ou juriscratie ? », dans Louis Balthazar, Guy Laforest et Vincent Lemieux (dir.), *Le Québec et la restructuration du Canada, 1980-1992. Enjeux et perspectives*, Sillery, Septentrion, 1991, 138.

³ Gwen Brodsky et Sheilagh Day, *La Charte canadienne et les droits des femmes* ; Michael Mandel, *The Charter of Rights and the Legalization of Politics in Canada* ; A. C. Hutchinson et Andrew Petter, « Private Rights/Public Wrongs : The Liberal Lie of the Charter », *University of Toronto Law Journal*, 38 (1988), 278-297 ; Patrick Monahan, *Politics and the Constitution : The Charter, Federalism and the Supreme Court of Canada*, Toronto, Carswell/Methuen,

Reconnaître la différence est une chose, en appliquer le principe en est une autre. De toute évidence, la Charte pose l'épineuse question de la gestion de la différence. En admettant l'existence et le développement d'identités minoritaires, l'affirmation de la différence n'est plus qu'un simple problème théorique, une vague intention morale ou « politically correct ». La Charte force la recherche de solutions pratiques face aux volontés d'inclusion des identités minoritaires au sein de l'espace public. Le problème, c'est que, comme elle reconnaît à la fois l'équivalence et la différence, l'homogénéité et l'hétérogénéité, l'individuel et le collectif, comme elle est contradictoire dans son principe même, elle est incapable d'offrir des directives précises quant aux modalités de cette gestion. Imbus du désir viscéral et tout à fait humain d'être respectés dans leur individualité propre et dans tout ce qu'elle peut comprendre de bagage socioculturel, c'est tout naturellement vers une conception étroite des relations sociales, égocentrique et donc presque toujours exprimée au premier degré, que se tournent les agents sociaux dans leurs transactions avec les autres.

La Charte et tout l'édifice politico-constitutionnel qu'elle soutient sont donc nécessairement porteurs de tensions entre les identités multiples qui entrent en compétition sur la place publique pour se garantir l'accès, voire le contrôle des ressources socio-économiques disponibles. Dans la mesure où le système politique canadien s'objective désormais à travers la primauté absolue des droits, le dialogue se fait ardu et les perspectives de coexistence s'amenuisent.

C'est contre cette toile de fond mise en place par le régime constitutionnel canadien qu'il faut évaluer la question autochtone au Québec et les projets de coexistence autochtone/allochtone entretenus par certains intervenants au dossier. Toute éloquente que soit la démonstration de l'illégitimité de la loi constitutionnelle de 1982 pour le Québec¹, il n'en reste pas moins que le Québec est directement déterminé par le cadre politique, administratif et juridique qu'elle impose. Il est aussi marqué par sa philosophie sociale sous-jacente. La culture politique québécoise participe dans ses grands principes de la même mouvance civilisationnelle libérale que celle dont se réclame la Charte.

Dans ce contexte particulier, les relations entre autochtones et allochtones au Québec font face à deux types d'obstacles. L'un est lié à la négation, formulée implicitement par la Charte, de la spécificité identitaire québécoise. L'autre tient à l'ambiguïté normative fondamentale de la Charte dont il vient d'être question.

1987 ; François Rocher et Daniel Salée, « Charte et société : vers un nouvel ordre politique canadien », *Revue québécoise de science politique*, 20 (1990), 35-65.

¹ Voir Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, op. cit.

La Charte et la négation de la spécificité québécoise ¹

L'interprétation québécoise de l'histoire du fédéralisme canadien repose depuis longtemps sur l'idée d'une dualité fondamentale constitutive de l'État canadien. Cette dualité s'exprime dans le mythe des deux peuples fondateurs, anglais et français, investis de prétentions égales quant au contrôle des mécanismes de la gouverne et à leur positionnement socio-institutionnel respectif. Le Québec francophone tient beaucoup à cette interprétation de l'histoire. D'une part, c'est ce qui lui permet de prétendre au statut de nation distincte au sein de la fédération et de réclamer, d'autre part, un traitement sociopolitique au moins équivalent à celui de la majorité anglophone à l'intérieur du fédéralisme canadien, et ce, en dépit de son infériorité numérique appréciable.

Depuis 1960 en particulier, les prétentions québécoises à la spécificité menacent régulièrement la stabilité et la légitimité de l'État canadien. Celui-ci a répondu par des mesures ponctuelles de redistribution asymétrique d'avantages et de pouvoirs sociaux, institutionnels et culturels (que l'on pense, par exemple, au bilinguisme officiel ou au recrutement accru de francophones dans la fonction publique fédérale). Du même souffle, l'État canadien a adopté une politique de multiculturalisme qui devait avoir pour fonction de légitimer aux yeux des autres communautés ethniques et culturelles du Canada ce que d'aucuns au Canada anglais perçoivent souvent comme un traitement de faveur consenti aux Québécois et francophones canadiens ². Cependant, si le multiculturalisme officiel permet d'apaiser les revendications propres de ces dernières, il banalise du même coup les prétentions identitaires et particularistes du Québec à l'intérieur de la fédération canadienne. La politique canadienne de multiculturalisme postule en effet que le pluralisme culturel constitue l'essence fondamentale de l'identité canadienne : chaque groupe ethnique, chaque communauté culturelle a le droit de développer et de préserver ses propres valeurs et référents identitaires particuliers au sein du cadre institutionnel canadien ; personne, cependant, ne peut y revendiquer un statut spécifique, tous doivent bénéficier du même traitement, des mêmes droits et des mêmes considérations de la part de l'État, tous sont également Canadiens.

La loi constitutionnelle de 1982 vient consacrer cette logique contradictoire de différenciation/homogénéisation en gestation depuis la fin des années 1960. Elle contourne la notion de deux majorités fondatrices, historiquement défendue par le Québec en promouvant une culture politique fondée sur le minoritarisme

¹ Cette sous-section s'inspire de Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, op. cit., 188-190.

² Roman Onufrijchuk, « Post-modern or Perednovok : Deconstructing Ethnicity », dans Ian H. Angus (dir.), *Ethnicity in a Technological Age*, Edmonton, Canadian Institute of Ukrainian Studies, 1988, 3-16.

constitutionnel¹. Le Québec se retrouve désormais sans plus de prétentions spécifiques que les autres minorités culturelles maintenant dotées de véritables identités constitutionnelles. La Charte « renforce les identités minoritaires qui n'ont pas d'assises territoriales autres que la communauté nationale canadienne dans son ensemble » et ainsi la culture politique qui en émane « [évacue] toute référence à la dualité, à la notion des deux majorités et à celle d'une communauté politique distincte au Québec »².

Dans ce contexte, la crédibilité et la légitimité identitaires du Québec deviennent de bien faibles arguments devant les revendications autochtones qui sont elles-mêmes animées de prétentions identitaires. Dans le cadre constitutionnel et législatif canadien, une identité vaut bien l'autre. Les autochtones l'ont bien compris et c'est pourquoi certains de leurs leaders n'ont pas craint d'aller jusqu'à nier l'existence du peuple québécois ou encore de remettre en cause ses frontières territoriales.

On se rappellera de la déclaration choc d'Ovide Mercredi en ce sens en février 1992 devant une commission parlementaire de l'Assemblée nationale chargée d'étudier l'impact de la souveraineté du Québec. « La population du Québec se compose d'une grande variété de groupes ethniques et raciaux, avait-il dit, elle ne peut être considérée comme un seul peuple pourvu du droit à l'autodétermination ». Mercredi remettait en cause la loi 150 en vertu de laquelle le Québec devait déterminer son avenir constitutionnel³. On se souviendra aussi de Zebedee Nungak, représentant inuit qui, quelques jours auparavant, lors de la conférence constitutionnelle de Toronto sur le renouvellement du Canada, avait prétendu, à la grande surprise des représentants québécois, que le territoire réel du Québec se limitait à une étroite bande de terre le long de la vallée du Saint-Laurent⁴. Certes, plusieurs leaders autochtones désavouèrent la déclaration de Mercredi – qui se rétracta d'ailleurs quelques jours plus tard – et l'intervention de Nungak tenait peut-être plus de la fanfaronnade que d'une vision largement défendue par l'ensemble des Premières nations du Québec. Parallèlement à ces coups d'éclat, certaines communautés autochtones ont admis reconnaître le droit du Québec à la souveraineté. C'est le cas, par exemple, des nations huronne-wendat et innu⁵.

¹ Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, op. cit., 189.

² Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, op. cit., 190.

³ Denis Lessard, « Pour Ovide Mercredi, il n'y a pas de peuple québécois », *La Presse*, 12 février 1992, A1.

⁴ Marie-Claude Lortie et Philippe Dubuisson, « Statut distinct : une erreur des Autochtones. Les positions vont se durcir selon Joe Clark », *La Presse*, 8 février 1992, A1.

⁵ Norman Delisle, « Les Hurons ne rejettent pas la souveraineté du Québec », *La Presse*, 7 février 1992, A6 ; Gilles Normand, « Les Innu reconnaissent le droit du Québec à la souveraineté, mais ils plaident pour le respect mutuel entre les peuples », *La Presse*, 29 novembre 1990, B1.

Quoi qu'il en soit, entre le radicalisme des uns et le ton plus conciliant des autres, la position autochtone est claire : le droit autochtone à l'autodétermination n'est pas moins important que la volonté des Québécois à disposer de leur destin national. Il ne saurait être question d'accepter qu'il y ait préséance de celle-ci sur celui-là dans quelque exercice de redéfinition du contrat social, tant au Canada qu'au Québec.

La négation constitutionnelle de la spécificité du Québec conduit donc à deux points de tension qui compliquent la dynamique des rapports entre autochtones et allochtones au Québec.

Premièrement, selon la logique constitutionnelle qui prévaut actuellement, les autochtones se sentent justifiés de remettre en question les prétentions identitaires et particularistes des Québécois – ils ne sont d'ailleurs pas les seuls comme l'opposition du Canada anglais à l'Accord du lac Meech l'a démontré. Cette stratégie particulière s'inscrit dans une logique d'autant plus naturelle pour eux que c'est l'État fédéral et non pas l'État provincial qui, historiquement, a été leur interlocuteur principal. À tout prendre, en dépit de leur désir maintes fois exprimé d'évoluer en dehors des mécanismes institutionnels allochtones, ils optent toujours plus volontiers pour la préservation du régime politique fédéral. « Si les Québécois croient qu'ils pourront négocier l'indépendance avec Ottawa sans négocier avec nous, ils font une erreur sérieuse », déclara Elijah Harper un an après les événements d'Oka. « Les Autochtones vont jouer un rôle clé pour déterminer le statut du Québec. Nous avons beaucoup de poids et nous garderons le pays uni »¹.

Deuxièmement, toujours en vertu de la logique constitutionnelle dominante, les autochtones sont également justifiés d'y aller de leurs propres prétentions identitaires. Or, comme celles-ci semblent devoir passer obligatoirement par la réappropriation territoriale, elles ne peuvent que heurter de front l'identité québécoise dont le substrat imaginaire est intimement lié à une géographie considérée comme inaliénable. Le bras de fer politique, juridique et médiatique que se livrent les Cris et l'État québécois depuis quelques années illustre bien l'impasse à laquelle mène le conflit des identités.

Les effets de l'ambiguïté normative de la Charte

La dichotomie conceptuelle dont participe la logique fondamentale de la Charte canadienne des droits et libertés n'est pas non plus sans nuire à l'établissement d'un dialogue fructueux entre autochtones et allochtones. Par son biais profondément individualiste, la Charte admet et encourage l'expression de la différence, de la singularité subjective ; par son redéploiement constant du principe de l'égalité formelle dans la pratique, elle pousse à l'homogénéisation et donc,

¹ Marie-France Léger, « Elijah Harper : Les Autochtones ne laisseront pas détruire le Canada », *La Presse*, 12 juillet 1991, A1.

paradoxalement, à l'aplanissement des différences et des identités particulières. La Charte contraint les Canadiens à une oscillation schizophrène entre, d'une part, les objectifs moraux et humanistes de l'hétérogénéité, du pluralisme socioculturel, du respect de l'altérité et, d'autre part, la consolidation étatique d'une égalité qui, dans son principe et son application, nie ces mêmes objectifs.

En ce qui concerne précisément la question autochtone, l'ambiguïté normative de la Charte ne fait que conduire à une aberration intellectuelle et, finalement, politique qui entrave toute velléité de dialogue ou de convergence entre autochtones et allochtones. Ainsi, par exemple, si la population allochtone du Québec se dit généralement d'accord pour reconnaître la spécificité culturelle des nations autochtones et donc, en toute logique, une certaine latitude administrative et politique, c'est le plus souvent avec véhémence qu'elle dénonce les « traitements de faveur » accordés aux autochtones en vertu même de cette spécificité. On trouve intolérable que les autochtones réclament et bénéficient de droits spéciaux. Dans la mesure où ils font partie du cadre institutionnel québécois, on estime qu'ils doivent se soumettre aux mêmes contraintes applicables aux allochtones ¹.

Dans ces conditions, il est difficile d'imaginer la tenue d'un véritable dialogue. En rejetant l'idée que des mécanismes de mise en œuvre d'un statut spécial soient offerts aux autochtones, la population allochtone refuse d'emblée de donner à ces derniers les moyens d'expression et d'actualisation de leur spécificité – qu'elle admet pourtant en principe. Or, ces moyens que la population allochtone voit comme des privilèges qu'elle ne peut logiquement consentir en vertu de l'égalité, c'est précisément ce que les autochtones revendiquent non pas comme des privilèges, mais comme des droits inhérents, essentiels à l'affirmation et à la survie de leur spécificité identitaire.

Tout le problème participe en fait de l'écart, défini par la logique constitutionnelle, qui existe entre l'obligation morale de reconnaître la différence et l'incapacité pratique et systémique de la gérer ; entre la reconnaissance *de jure* de la différence et sa reconnaissance *de facto*. Les groupes allochtones dominants semblent n'être tout simplement pas prêts à amener l'État jusqu'au bout de la logique qu'implique la reconnaissance de la différence, c'est-à-dire au moins jusqu'à l'attribution d'un statut spécial et de mécanismes concomitants de son accomplissement et, au mieux, jusqu'à l'octroi aux communautés autochtones d'un pouvoir réel, total et entier, sans contrôle extérieur. Sans cette reconnaissance non équivoque et *sine qua non* il ne peut y avoir de dialogue. Ou alors le dialogue ne prendra forme que dans l'affrontement ouvert puisqu'il s'agit pour les autochtones revendicateurs de différence d'arracher non seulement une reconnaissance morale – ce qui est généralement acquis –, mais aussi tous les attributs institutionnels du pouvoir.

¹ Clotilde Pelletier, *et al.*, *Relations entre les habitants autochtones et allochtones du Québec*, *op. cit.*, 19-23.

La dynamique interne du régime politique et constitutionnel est telle en ce moment que l'État québécois, l'eût-il voulu, est incapable de satisfaire les exigences autonomistes et identitaires des autochtones. D'abord, parce qu'il n'a pas encore toute la latitude administrative et juridictionnelle pour le faire. Mais surtout parce qu'il existe et opère comme garant de l'identité nationale québécoise, une identité fragile, toujours remise en question et délégitimée par le régime constitutionnel. Il ne faut donc guère s'étonner que, dans la logique actuelle des choses, plusieurs estiment qu'octroyer à l'identité autochtone une légitimité que l'identité québécoise a peine à conserver et à se faire reconnaître pour elle-même, ce serait courir à l'affaiblissement, voire à l'autonégation de l'identité québécoise. Étant donné l'état d'esprit qui prévaut présentement dans le contentieux autochtones/allochtones, la pleine reconnaissance de l'identité autochtone, avec tout ce que cela implique concrètement, est un luxe, une générosité à laquelle l'État québécois n'est pas encore préparé à consentir.

Conclusion

Au moment où le Québec et sa majorité francophone sont constamment sommés de définir le contenu et les frontières de l'identité québécoise, la question autochtone se pose comme un test-vérité de la démocratie et des fondements réels de la citoyenneté au Québec. Elle pose brutalement et sans détour le problème de l'ouverture des Québécois à l'Autre, de leur disponibilité à la différence.

Du fait des revendications extraordinaires qui l'alimentent (réappropriation territoriale, construction de juridictions socio-institutionnelles parallèles), la question autochtone est certes un peu particulière. Il serait incorrect et intellectuellement malhonnête de conclure que l'absence de volonté de satisfaire intégralement les prétentions identitaires autochtones démontre l'étroitesse et l'intolérance du projet identitaire québécois. La manifestation de l'identité autochtone comporte des exigences qui dépassent de beaucoup les prétentions que la plupart des communautés ethnoculturelles expriment vis-à-vis de la société québécoise. Elle se pose carrément en dehors de la mouvance sociétale québécoise et engage à un face à face d'identités parallèles dont la survie menacée ne permet ni à l'une ni à l'autre de souffrir de compromis. La question autochtone donne donc un relief dramatique au potentiel – ou à l'absence de potentiel – d'ouverture de la majorité. Elle s'offre comme étalon des intentions démocratiques des Québécois francophones.

À ce titre, une conclusion s'impose d'emblée : les Québécois ne sont ni pires ni mieux que la plupart des autres majorités allochtones à travers le pays. Les événements récents de Lake Gustafsen en Colombie-Britannique et d'Ipperwash en Ontario en témoignent. Néanmoins, en raison du régime politique et constitutionnel qui définit leur action, il semble improbable qu'une éthique de la

différence émerge dans la culture politique québécoise. La question autochtone telle qu'elle se présente au Québec donne toute la mesure de la complexité de la problématique que pose la démocratie libérale aux sociétés qu'elle définit. La question autochtone permet de saisir l'ambivalence inhérente et improductive du libéralisme ; elle nous met devant l'impasse sociétale dans laquelle l'adhésion continue au paradigme libéral peut, à terme, plonger le Québec.

L'attitude philosophique libérale tend à négliger le politique, à négliger la réalité du pouvoir et des rapports de pouvoir. Elle est généralement incapable d'admettre que les véritables obstacles à la liberté sont les disparités socio-économiques et la concentration du pouvoir dans les mains de quelques privilégiés. Or, toute la question autochtone est d'abord question de pouvoir : question de création et d'obtention du pouvoir, question de contrôle et de domination de ressources territoriales et économiques, fondements de la liberté et de l'identité. C'est d'un pouvoir parallèle, autonome que les Premières nations se réclament, d'un pouvoir qui les créerait en communautés politiques souveraines et, à terme – pour certaines d'entre elles en tout cas –, indépendantes des communautés politiques canadienne et québécoise. C'est là le nœud du problème. La survie des identités ne s'alimente pas de vœux pieux et de bonnes intentions. Elle implique un combat pour les moyens et les ressources territoriales nécessaires à l'affirmation et à la consolidation identitaire.

Dans la mesure où les communautés autochtones continueront de raffermir leurs ambitions autonomistes et dans la mesure où le régime constitutionnel canadien restera inchangé, il y a de fortes chances pour que le contentieux qui oppose autochtones et allochtones au Québec n'aille qu'en s'envenimant.

PARTIE 3

IDENTITÉS QUÉBÉCOISES ET TERRITOIRES

CHAPITRE 12

Identité et pluralisme libéral au Québec

• G U Y L A F O R E S T •

[Retour à la table des matières](#)

Il y a un peu plus de vingt-cinq ans, le professeur Jean-Charles Falardeau, pionnier de la sociologie à l'Université Laval, écrivit que « dans notre société, le Grand Débat n'a pas eu lieu de façon complète »¹. Je ne conçois pas ce « Grand Débat » exactement comme Falardeau, mais je pense qu'il touchait là à quelque chose d'essentiel qui n'a rien perdu de sa pertinence. Il y a un grand débat dans notre société qui a été commencé, esquivé, recommencé mais jamais mené à terme de façon satisfaisante. Non pas qu'il soit possible de vider ce débat une fois pour toutes, ce qui lierait les générations futures, mais bien plutôt que nous n'avons jamais laissé surgir une véritable délibération ouverte et exhaustive sur cette affaire, où toutes les composantes de la société québécoise auraient pu s'exprimer et être entendues. Pour cerner de plus près cette idée d'un grand débat, je ferai appel une seconde fois à Falardeau :

Nous devons accélérer nos classes de la liberté politique. Toutes les interrogations sociologiques, depuis quelques années, répètent que nous devons « trouver » de nouvelles valeurs collectives. Il me semble que nous n'avons pas à chercher bien loin et que nous avons là, au cœur même de nos préoccupations essentielles, l'une

¹ Jean-Charles Falardeau, *Le pouvoir dans la société canadienne-française*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1966, 144. Je remercie Gilles Gagné d'avoir attiré mon attention sur ce texte.

des valeurs sinon la valeur qui doit polariser toutes les autres : celle d'une conscience politique autonome, d'un sens de la liberté politique authentique¹.

J'ai l'impression qu'au Québec nous sommes mûrs pour que se tienne, enfin, le grand débat qui nous permettra de développer une conscience politique autonome, qui fera en sorte que s'épanouira chez nous un sens de la liberté politique authentique.

Ce grand débat, j'en fais l'hypothèse, tourne autour de la nature de l'identité québécoise. Si je suis également animé par un certain sentiment d'urgence, c'est que je crois qu'il nous faut surmonter nos craintes et le tenir ce débat, pour la protection même et la promotion de notre espace public libéral et pluraliste. Il y a une quarantaine d'années, dans le Québec de Duplessis, des journalistes, des juristes, des syndicalistes et des universitaires comme les Judith Jasmin, F. R. Scott, Jean Marchand et Gérard Dion ont pris des risques pour qu'émerge enfin dans notre société un véritable pluralisme libéral. Nous leur sommes encore tous redevables pour la salubrité de l'air politique que nous respirons. Mais nous, les citoyens québécois des années 1990, ne pourrions pas toujours vivre à même les résultats positifs des entreprises risquées de nos prédécesseurs. Il faudra que nous assumions des risques, nous aussi, que nous fassions le travail toujours à reprendre de la revivification, de l'oxygénation de l'espace public.

J'assumerai donc dans le présent chapitre ma part de risques, en réfléchissant à voix haute aux questions de l'identité et du nationalisme au Québec d'abord, mais aussi au Canada.

Le grand débat

Notre grand débat est dans l'air. Je pressens qu'il pourrait avoir des résultats extraordinairement positifs pour notre société. Sachant d'avance que nul n'en sera le meneur de jeu, que nul ne devrait en avoir le monopole, je propose aux lecteurs et à mes concitoyens des pistes pour alimenter leur propre réflexion, pour leur donner le goût de participer au grand débat. Je répète que j'ignore où ce débat se terminera mais je devine qu'il sera crucial pour la santé de notre espace public.

L'imminence du débat sur l'identité québécoise, je ne l'invente pas. Dès le lendemain de l'échec de l'Accord du lac Meech en juin 1990, le Premier ministre Robert Bourassa, dans une déclaration qui restera comme l'un des grands moments de sa carrière politique, proclama que le Québec était, à ce moment-là et pour toujours, une société distincte libre de son avenir et de son développement. Ah ! que d'espoirs splendides furent caressés ce jour-là, qui finirent par s'étioler tout en douceur au fil des attermoissements des uns et des autres. Deux jours plus tard, à l'occasion de la Saint-Jean-Baptiste, quelques centaines de milliers de personnes

¹ *Ibid.*, 144.

marchaient dans les rues de Montréal en scandant : « Le lac Meech est mort, le Québec est vivant. »

Le Parti libéral du Québec annonça à sa façon la venue prochaine du grand débat en endossant le rapport Allaire en mars 1991. Le rapport se terminait sur une note passablement amère où l'on déplorait l'abandon par le reste du Canada de la conception québécoise du fédéralisme, basée sur la notion des deux peuples fondateurs. À peu près à la même époque, dans des pages d'une lucidité remarquable, le rapport de la Commission Bélanger-Campeau sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec constatait toute la force du choc des visions et des aspirations nationales divergentes au Québec et au Canada.

Les propositions constitutionnelles fédérales de septembre 1991 lancèrent sur la place publique l'idée d'un grand débat sur l'identité à la canadienne. Dans *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*, le titre de la première section était « L'identité canadienne : des valeurs communes ». Une annexe entière fut consacrée à cette question. L'Accord de Charlottetown, auquel le gouvernement du Québec donna son consentement, s'ouvrait sur une « clause Canada » qui énumérait de façon particulièrement élaborée des caractéristiques fondamentales de l'identité canadienne. Ce n'est pas pour rien que Pierre Elliott Trudeau, depuis 1982 le père du renouvellement national canadien, pourfendit cette clause Canada jusqu'à la déchiqueter complètement dans son plaidoyer référendaire, fait à la Maison Egg Roll le premier octobre 1992. Au fond, c'est qu'il n'aimait pas la nouvelle définition de l'identité canadienne que l'on s'apprêtait à soumettre à la population. La version Charlottetown de l'identité canadienne n'a obtenu l'aval ni des Québécois, ni des Canadiens, ni celui des peuples autochtones.

Dans cet épisode, nous sommes passés une fois de plus à côté de ce que j'appelle le grand débat québécois. Entre juin 1990 et octobre 1992, le gouvernement libéral de Robert Bourassa a délibérément choisi d'éviter cette question¹. Pourtant, pendant la campagne référendaire, Stéphane Dion et Christian Dufour nous en ont procuré un avant-goût dans leurs échanges à l'émission « Le Point » de Radio-Canada et dans les pages du journal *Le Devoir*.

Toutefois, c'est le dialogue et la recherche de compromis linguistique entre la politologue Josée Legault, que j'ai déjà appelée à tort la Saint-Just du Québec à cause du jacobinisme doctrinaire que j'avais cru deviner chez elle, et l'avocat Julius Grey, que j'imaginai en croisé inconditionnel des droits individuels de tous les citoyens du monde en général et de ceux des Anglo-Québécois en particulier, qui m'ont amené à penser que, peut-être, cette fois-ci, les conditions étaient enfin réunies pour la tenue de notre grand débat. Si mes intuitions sont les bonnes, à la fois sur l'importance du dialogue Grey-Legault, sur l'imminence et les chances de succès du grand débat, il faudra bien un jour leur ériger un monument ou encore, à

¹ Jean-François Lisée, *Le tricheur*, Montréal, Boréal, 1994.

tout le moins, leur offrir une médaille « Bene merenti de la patria » nouvelle manière.

Il y a eu d'autres interventions qui ont contribué à provoquer le grand débat, dont certaines auxquelles j'ai été associé, et pour lesquelles je laisserai à d'autres le choix des épithètes. Je pense, par exemple, aux travaux du cercle de réflexion autour de Jean Allaire, dont des équipes de travail se penchaient sur les questions suivantes : « Qui sommes-nous ? Qui serons-nous ? »¹ Je vois dans cela un signe que l'identité québécoise n'est pas fermée et que le grand débat peut presque commencer. Je pense la même chose de la prise de position du Groupe de recherche sur les institutions et la citoyenneté dans le débat linguistique, parue dans les pages du journal *Le Devoir* le 24 avril 1993. Ce groupe, on s'en souviendra, retint trois principes fondamentaux : la primauté de l'ordre juridique québécois en matière linguistique, la prépondérance claire et systématique du français, l'attribution d'un statut de langues nationales du Québec à l'anglais et aux langues autochtones. Ce quasi-manifeste contribue lui aussi à nous rapprocher de l'antichambre du grand débat.

Pour que ce débat ait vraiment lieu, il faudra toutefois plus que l'esprit d'ouverture de leaders d'opinion appartenant à des camps opposés, comme Julius Grey et Josée Legault, et plus que les nombreuses réunions d'un groupe d'universitaires zélés. Il faudra que le débat s'impose dans l'espace public, sur la scène politique. Il s'imposera davantage si l'on comprend qu'il est indissociable de la forme et du sort du pluralisme libéral dans notre société. Le grand débat doit porter en même temps sur l'identité et sur le pluralisme libéral. Rien de moins.

Depuis 1960, au Québec, un flot ininterrompu d'efforts, une somme incroyable d'énergies, ont été consacrés à des luttes pour transformer le fédéralisme canadien, pour redéfinir les rapports entre le Québec et le Canada. Nous avons essayé de bien des manières de nous faire reconnaître collectivement dans le Canada et par les Canadiens, sans succès. Avec l'Accord du lac Meech, en dépit de toutes ses limites, nous y étions presque. Sur la scène de la reconnaissance, j'estime que les négociations du lac Meech furent amorcées de façon sincère par nos partenaires. Je ne puis en dire autant des accords de Harrington-Charlottetown de l'été 1992, embourbés dès le premier moment dans la dynamique du nationalisme canadien. Même si cela ne fut numériquement pas le cas, le « non » québécois à l'Accord de Charlottetown était le plus solide moralement. Il avait toute la force d'un « désormais ». En fait, on ne demandait pas uniquement aux Québécois d'entériner l'entente scellée à Charlottetown. Indirectement, on leur demandait aussi de cautionner la réforme réalisée sans leur consentement en 1982. Dorénavant, les Québécois ne chercheront plus à se faire reconnaître à l'externe par leurs partenaires canadiens ou par qui que ce soit. Ils y reviendront peut-être un jour.

¹ « Un Québec responsable » rapport du Groupe réflexion Québec, publié par le journal *l'Agora*, automne 1993.

Cela arrivera quand cela arrivera. Mais pour l'instant, depuis le 27 octobre 1992, les individus, les groupes, les communautés et les peuples du Québec sont plutôt tentés d'essayer de se reconnaître entre eux. Si ce changement d'attitude est réel, alors tout d'un coup le grand débat devient politiquement possible.

L'identité québécoise : nationale, post-nationale, ou multinationale ?

Ces dernières années, Christian Dufour et Kenneth McRoberts nous ont aidés à cerner ce que l'on conviendra d'appeler le mal canadien, à savoir l'incapacité du régime à reconnaître de façon significative les dimensions collective et politique de l'identité québécoise. Cœur historique et géographique du Canada, le Québec nourrit de son dynamisme une identité canadienne qui ferme ses yeux devant ses revendications. Selon Dufour, le Canada est bâti structurellement sur la Conquête, les identités canadienne et québécoise sont entremêlées, de plus en plus enchevêtrées notamment dans la grande région de Montréal, et leurs rapports tournent de plus en plus au désavantage du Québec. McRoberts vient conforter l'analyse de Dufour en expliquant comment, depuis 1960, le Canada de langue anglaise a systématiquement refusé de poser en termes clairs la question de son rapport à un Québec qui se conçoit comme un peuple ou une communauté nationale. McRoberts reprend les mêmes exemples que Dufour pour montrer que l'identité canadienne s'est abreuvée à même l'identité québécoise.

La crise linguistique montréalaise du tournant des années 1960 a abouti à l'adoption d'une politique symétrique de bilinguisme « from coast to coast », qui transforme l'identité canadienne et accentue son originalité face aux États-Unis. Le souhait d'André Laurendeau et de toute une génération d'intellectuels et de politiciens québécois, à savoir la reconnaissance du caractère biculturel et binational du pays, a été transmué en une politique de multiculturalisme que certains présentent dorénavant comme la vraie caractéristique fondamentale du Canada. Les efforts de tous les gouvernements québécois depuis celui de Jean Lesage pour amender la Constitution et fournir au Québec de nouveaux pouvoirs et un statut particulier ont été infléchis dans le sens d'une révision de la Constitution canadienne en 1982 sans le consentement du Québec, à l'intérieur d'une entreprise procurant un nouveau mythe national au Canada à travers la Charte canadienne des droits et libertés. Dans l'épisode de l'Accord du lac Meech, le Québec a essayé de se faire reconnaître en tant que société distincte au sein du Canada. Entre le lac Meech et Charlottetown, entre avril 1987 et août 1992, ce désir de reconnaissance et cette affirmation de la différence québécoise ont été noyés dans les différentes sections d'une clause énumérant les caractéristiques fondamentales du Canada. Le caractère malsain de toute l'entreprise visant à édulcorer la société distincte devient encore plus évident quand on considère le volet autochtone de l'Accord de Charlottetown. Je ne citerai que quelques paragraphes de l'article 41, portant sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale :

L'exercice du droit à l'autonomie gouvernementale comprend le pouvoir des organes législatifs dûment constitués des peuples autochtones, chacun dans sa propre sphère de compétence,

- a) de préserver leurs langues, leurs cultures, leurs économies, leurs identités, leurs institutions et leurs traditions et de veiller à leur épanouissement et
- b) de développer, de maintenir et de renforcer leurs liens avec leurs terres, leurs eaux et leur environnement afin de déterminer et de contrôler leur développement en tant que peuples selon leurs propres valeurs et priorités et d'assurer l'intégrité de leurs sociétés.

De 1760 à 1992, en passant par 1840 et 1982, j'émetts l'hypothèse que la Conquête s'incarne de diverses façons dans le système politique et l'identité canadienne. Ce qui reste constant, c'est le refus de reconnaître le Québec en tant que communauté politique et collectivité nationale. C'est cela le mal canadien. Et d'une certaine façon, cela se comprend assez aisément. Pris lui aussi sur ce que j'appellerai, en reprenant ainsi une formule quelque peu modifiée d'Anthony Giddens, cette mer houleuse de la modernité tardive, le Canada est en quête de sécurité et de normalité nationale. La globalisation des marchés, l'intensification des flux de toutes sortes, dans le monde des communications, de la science et de la technologie, la continuation en d'autres termes de ce que Max Weber nommait le processus de désenchantement du monde, n'ont pas mis fin au désir de distinction et de spécificité des États et des peuples de l'univers. Bien au contraire. Reprenant à son compte la vision paradoxale de la modernité d'Alexis de Tocqueville, Stéphane Dion vient de nous rappeler que la convergence culturelle et l'homogénéisation des mœurs marchent de pair avec l'exacerbation des quêtes de reconnaissance¹. Sauf que cette tendance ne caractérise pas uniquement la situation du Québec. Elle est également pertinente pour le Canada dans son ensemble. Pour satisfaire sa soif de distinction, le Canada ne se satisfait pas de son statut fédéral. Il veut aussi être une nation, posséder une culture unique, être une société distincte.

Dans la logique de la révision constitutionnelle de 1982, nous avons appris que le Canada, pour réaliser sa vocation nationale, se devait de considérer le Québec uniquement comme une province semblable aux autres. Le patriotisme national canadien exige que toutes les provinces et tous les individus jouissent des mêmes droits. Il ne peut y avoir de nation dans la nation. Le rapatriement constitutionnel de 1982 témoigne du fait qu'à l'égard du Québec le Canada semble incapable de dépasser la Conquête. Dans la « Ronde du Canada », celle de l'Accord de Charlottetown, les choses sont devenues un peu plus compliquées. En 1992, le

¹ Stéphane Dion, « Le nationalisme dans la Convergence culturelle. Le Québec contemporain et le paradoxe de Tocqueville », dans Raymond Hudon et Réjean Pelletier (dir.), *L'engagement intellectuel. Mélanges en l'honneur de Léon Dion*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1991, 291-309.

Canada est parvenu indirectement à se définir en tant que fédération multinationale. L'Accord de Charlottetown reconnaissait à maints égards la légitimité des aspirations nationales des peuples autochtones du Canada, tout en reconduisant aussi plusieurs éléments du régime de tutelle reliant les peuples autochtones au gouvernement fédéral. C'est plus facile pour le Canada de s'ouvrir de la sorte envers les peuples autochtones qu'envers le Québec, parce que leur faiblesse socio-économique, leur dissémination sur le territoire et leur acceptation générale du jeu politique canadien font qu'ils ne représentent pas une menace pour l'intégrité physique du pays au même titre que le Québec.

Quoi qu'il en soit, je pense que dans l'évolution des rapports entre le Canada et le Québec, et dans le cheminement même de l'identité québécoise, les années Meech-Charlottetown marqueront un tournant. Je m'explique.

On me permettra de reprendre l'espace de quelques instants le vocabulaire de la phénoménologie hégélienne. Les années Meech-Charlottetown correspondent à un moment, à une phase dans la trajectoire des consciences collectives québécoise et canadienne. Il y a eu une, en fait plusieurs tentatives de reconnaissance mutuelle. Dans l'Accord du lac Meech, par exemple, le Québec était reconnu en tant que société distincte, mais il reconnaissait en même temps comme sien le Canada de 1982. Tout cela a échoué. En termes hégéliens, l'échec de la quête de reconnaissance ne peut que changer les partenaires, dans leur compréhension respective de l'autre, et dans leur vision d'eux-mêmes. De toute façon, l'aventure laissera des séquelles. Nous en sommes à l'heure actuelle à ces matins brumeux que sont les périodes de transition, avant l'émergence d'un autre moment historique, avant la cristallisation d'une autre phase. Pour les uns et les autres, les années Meech-Charlottetown auront la valeur d'une expérience de formation (*Bildungserfahrung*).

Je soutiens que cette expérience offre au Québec la possibilité d'une nouvelle lucidité. Le Canada n'est pas, et ne sera jamais, une nation normale, si tant est qu'une telle chose puisse exister. Le rêve de Trudeau, celui d'un Canada unitaire « one nation » qu'André Burelle vient de critiquer de façon systématique, ne parviendra pas à gommer la diversité et le pluralisme des sentiments nationaux en ce pays¹. Soit dit en passant, dans *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Trudeau opinait il y a vingt-cinq ans que toute tentative visant à inventer une tradition nationale au Canada était vouée à l'échec. En s'obstinant désespérément à se muer en nation, le Canada finira par se perdre. Pour le Québec, la leçon de l'expérience canadienne me semble assez claire.

Comme le Canada, le Québec est traversé par une diversité de sentiments nationaux. Le sentiment national québécois côtoie sur notre territoire le sentiment

¹ Voir une série d'articles d'André Burelle sur le fédéralisme unitaire de Pierre Elliott Trudeau, *Le Devoir*, 30 avril au 6 mai 1993.

national canadien. Des centaines de milliers de personnes, comme *L'Actualité* l'a fait ressortir en juillet 1992, vivent sur le plan de la psychologie individuelle le phénomène de l'enchevêtrement des identités collectives. Il y a donc des Québécois non-, ex-, ou anti-Canadiens. Il y a des Canadiens non-, ex- ou anti-Québécois, et en même temps plus ou moins Canadiens. S'expriment aussi un certain nombre de sentiments nationaux chez les peuples autochtones. L'État québécois a reconnu légalement les nations autochtones. Officiellement et légalement, je suppose que le Québec est quelque chose comme une province multinationale, se voyant aussi comme un peuple fondateur et une société distincte à l'intérieur d'un État fédéral qui se perçoit, lui, comme une grande nation bilingue et multiculturelle.

Il y a au Québec une quête de normalité nationale, qui est le pendant logique de l'unitarisme « one nation » de Trudeau. Cette quête peut s'exprimer dans le vocabulaire de la droite et de l'extrême droite, de la nation ethnique à la race. Il y a au Québec des défenseurs conséquents d'une pensée semblable à celle du Front national en France. Un historien comme Pierre Trépanier se réclame lucidement de cette tradition. La quête de normalité nationale peut aussi prendre la forme du jacobinisme doctrinaire. Au Mouvement Québec français, Guy Bouthillier est un éloquent et vaillant promoteur de cette façon de penser : une langue, une nation et, pourquoi pas, une république pour le Québec. Sur la question nationale, les sensibilités monolithiques s'étalent donc des nostalgiques de la Reconquête aux croisés de la volonté générale républicaine.

L'expérience canadienne apprend au Québec que le désir de normalité nationale ne mène nulle part. À terme, le « nation-building » échouera au Québec comme il est en train de sombrer au Canada. La voie de la prudence et de la maturité pour le Québec, ce n'est peut-être pas de se lancer de façon éperdue dans une entreprise de nivellement national. Je postule donc que, dans la mesure où il est souhaitable d'en arriver à définir le Québec en tant que communauté politique, il faut choisir autre chose que « la Nation ». En disant cela, je ne me range pas du tout dans le camp des anti-nationalistes et des post-nationalistes. Je ne suis pas un nouveau converti au discours d'Éric Hobsbawm :

Après tout, le fait même que les historiens commencent enfin à progresser dans l'étude et l'analyse des nations et du nationalisme laisse entendre que, comme souvent, le phénomène a dépassé son zénith. La chouette de Minerve qui apporte la sagesse, disait Hegel, prend son vol au crépuscule. Qu'elle tournoie à présent autour des nations et du nationalisme est un bon signe ¹.

Des gens comme Hobsbawm et Elie Kedourie, le maître à penser de Pierre Elliott Trudeau, ne se contentent pas d'affirmer que les nations sont des constructions historiques, des mythes, des inventions. Ils croient au fond que les

¹ Éric Hobsbawm, *Nations et nationalisme depuis 1780*, Paris, Gallimard, 1990, 238.

êtres humains finiront par se passer de tout cela. Le sentiment national, l'allégeance à des communautés locales, voilà autant de jus à base d'émotivité primitive qui rejoindront bientôt les rebuts de l'Histoire. Sans insister, je crois que l'histoire européenne récente nous prouve tout le contraire. Je rejoins sur ce point les diagnostics d'Isaiah Berlin, d'Hélène Carrère d'Encausse et de Jean-Baptiste Duroselle. Le libéralisme peut se tromper tout autant que le marxisme dans le ravalement du sentiment national au rang de phénomène superstructurel.

S'il faut dépasser le monolithisme national, ce n'est donc pas parce que le nationalisme serait un mal pour la philosophie et une espèce condamnée à disparaître pour l'Histoire. Je ne loge pas davantage à l'enseigne de Pierre Elliott Trudeau qui, comme Michael Oliver vient de le rappeler, « a toujours détesté depuis ses premières années à l'école le nationalisme sociologique du Canada français »¹. Je n'appartiens pas non plus à la même école que mon collègue et ami Stéphane Dion, lequel ramène la crise canado-québécoise à une question linguistique, et invite les Québécois à dépasser le nationalisme pour sauver l'unité canadienne : « Les autres devraient borner de façon bien visible leurs revendications, car tant qu'elles feront référence à une nébuleuse culturelle aux contours indéfinis, elles conserveront un caractère inutilement menaçant aux yeux des autres Canadiens². »

Exit la nation québécoise, haro sur l'anti-nationalisme et le post-nationalisme. Une fois que l'on a dit cela, sur quelles bases peut-on construire l'identité collective ? Pas plus que qui que ce soit, je ne possède de réponse toute faite à cette question. Nous sommes à la recherche d'une identité commune qui ne se réclamerait ni de l'exclusivisme national ni du rêve de citoyenneté indifférenciée du jacobinisme libéral. J'estime que les membres du Groupe de réflexion sur les institutions et la citoyenneté, cosignataires d'un texte paru dans *Le Devoir* en avril 1993 et portant sur la nécessité d'un pacte linguistique pour le Québec, étaient sur la bonne voie en reconnaissant les parlers autochtones comme des langues nationales du Québec et l'anglais en tant que partie intégrante du patrimoine collectif de notre société, tout en insistant sur le rôle prépondérant du français comme langue commune du Québec. D'après moi, il faut aller un peu plus loin dans l'audace, lever une ambiguïté et reconnaître ouvertement le caractère multinational de la société québécoise. La loi le fait déjà. Les esprits et les cœurs devraient suivre.

Le Québec est une communauté politique autonome, une société originale, distincte, qui aspire à vivre la modernité sous toutes ses facettes et principalement en français en Amérique. C'est aussi une démocratie libérale, où les citoyens

¹ Michael Oliver, « Laurendeau et Trudeau : leurs opinions sur le Canada », dans Raymond Hudon et Réjean Pelletier (dir.), *L'engagement de l'intellectuel. Mélanges en l'honneur de Léon Dion*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1991, 351.

² Stéphane Dion, « Le nationalisme dans la Convergence culturelle », *op. cit.*, 307.

délibèrent pour trouver un équilibre adéquat, prudent, entre ces trois principes fondamentaux que sont la liberté, l'égalité et la communauté. Accepter le caractère poly-ethnique, pluricommunautaire et multinational de la société québécoise, alors même que le Canada, nonobstant mes critiques et ce que je pressens pour son avenir, reste pour le moment enfermé dans son propre ronron nationaliste, c'est essayer de sortir la problématique de l'identité québécoise de son cadre réactif et dépendant à l'égard du Canada. Il y a un quart de siècle, le regretté André Laurendeau voyait au Canada et au Québec deux sociétés distinctes. De la Commission Tremblay dans les années 1950 au rapport Allaire plus récemment, le même credo dualiste s'est imposé ; deux peuples fondateurs, deux sociétés distinctes, deux collectivités nationales. Dans l'au-delà du 26 octobre 1992, il faut selon moi réfléchir à l'identité collective des Québécois sans se préoccuper de ce que feront les Canadiens.

Sur le plan institutionnel, la démocratie libérale se vit au Québec au sein d'un régime parlementaire inspiré de la tradition britannique. Il me semble que, si nous reconnaissons le caractère plurinational et multinational du Québec, il faudrait refléter cela dans le fonctionnement de notre parlementarisme. Il faudrait réinventer une deuxième chambre pour notre temps. En télescopant l'analyse pour conclure, j'ai la conviction profonde qu'une telle chambre offrirait aux uns et aux autres les garanties requises pour l'émergence de la confiance mutuelle sans laquelle tout rêve de pacte, linguistique ou constitutionnel, demeurera lettre morte.

Réfléchissant au grand débat à propos de l'identité et du pluralisme libéral au Québec, je ne puis ignorer certaines réalités conjoncturelles. La victoire du Parti québécois aux élections du 12 septembre 1994 va l'amener à se lancer sur la voie d'un référendum sur la souveraineté, et peut-être également sur celle d'une déclaration unilatérale d'indépendance. Il serait, à mon avis, catastrophique de faire l'un ou l'autre sans avoir au préalable instauré un rapport de confiance entre majorité et minorités au Québec, et notamment avec les anglophones et les peuples autochtones ¹. Sur ces deux sujets, les documents du Parti québécois n'offrent que des promesses creuses, du verbiage. Il faut préciser à nos compatriotes anglophones le contexte institutionnel à l'intérieur duquel leurs droits linguistiques et scolaires seront garantis, à l'abri de la tyrannie de la nouvelle majorité. Un système de veto restreints dans une deuxième chambre législative, une chambre des communautés nationales, fournirait de telles garanties. À l'égard des peuples autochtones, je dirai les choses clairement. Jusqu'à présent, ils n'ont jamais été directement associés, en tant que partenaires, à la gestion et au développement du Nord québécois. Occupés à retrouver leur Amérique de la Manicouagan à la Baie James, comme le dit si bien une chanson populaire, les Québécois francophones, et notamment ceux qui, de René Lévesque à Robert Bourassa et à Jacques Parizeau,

¹ Voir à ce sujet le texte du Groupe de réflexion sur les institutions et la citoyenneté, « D'égal à égal : nous devons refaire notre réflexion sur la nature des relations à établir avec les peuples autochtones », *Le Devoir*, 28 mars 1994, A-7.

ont été intimement associés à la modernisation de notre société, ne se sont jamais mis dans les souliers, dans la position de l'Autre. Les nations autochtones du Québec nous disent que le développement dans le Nord se fait trop vite, qu'elles n'ont pas le temps de l'intégrer. Parce que le développement hydro-électrique est intimement lié à la symbolique de notre projet nationaliste, nous, les Québécois francophones, sommes restés insensibles aux arguments de nos compatriotes autochtones. À tort. Pour se sortir de l'impasse actuelle, le Québec devrait d'abord décréter un moratoire sur la construction des barrages et prendre une décennie, s'il le faut, pour convenir avec les peuples autochtones des paramètres d'un véritable partenariat. Pour l'instant, il me semble clair que l'annonce d'un moratoire et la reconnaissance de la nécessité du consentement des autochtones à tout projet ultérieur doivent précéder toute initiative référendaire d'un gouvernement du Parti québécois.

Ces dernières années, l'Europe a été le terrain d'une série de démarches sécessionnistes. Les cas de la Lettonie, de l'Estonie, de la Croatie et de la Slovaquie me semblent particulièrement instructifs pour le Québec. Voilà autant de sociétés complexes, toutes caractérisées par le pluralisme des sentiments d'appartenance nationale. Au moment de faire sécession, les dirigeants de ces sociétés ont tous succombé à ce que j'ai appelé auparavant la quête ou le rêve de normalité nationale. Les Croates n'ont pas reconnu les Serbes de la Krajina. Les Slovaques ont construit leur nation en restant aveugles devant les demandes de la minorité hongroise. Quant aux Estoniens et aux Lettons, ils ont essayé d'expulser du cadre de leur citoyenneté les importantes populations russes vivant sur leur territoire. Aucune de ces démarches sécessionnistes n'a représenté un gain, une avancée pour le pluralisme libéral. Si un Québec gouverné par le Parti québécois marchait sur les traces de ces quatre nouveaux pays, sa voie serait incontestablement celle de la normalité. Mais pas celle de la justice.