

NOTE TO USERS

This reproduction is the best copy available.

UMI[®]



uOttawa

L'Université canadienne
Canada's university

**FACULTÉ DES ÉTUDES SUPÉRIEURES
ET POSTDOCTORALES**



uOttawa

L'Université canadienne
Canada's university

**FACULTY OF GRADUATE AND
POSTDOCTORAL STUDIES**

Philippe Cousineau Morin

AUTEUR DE LA THÈSE / AUTHOR OF THESIS

M.A. Science Politique

GRADE / DEGREE

École d'études politique

FACULTÉ, ÉCOLE, DÉPARTEMENT / FACULTY, SCHOOL, DEPARTMENT

**Fédération et fédéralisme asymétriques. Les positions constitutionnelles de Jean Lesage (1960-1966)
et de Jean Charest (2001-2008) : de la découverte du statut particulier à l'abandon de la société
distincte ?**

TITRE DE LA THÈSE / TITLE OF THESIS

François Rocher

DIRECTEUR (DIRECTRICE) DE LA THÈSE / THESIS SUPERVISOR

CO-DIRECTEUR (CO-DIRECTRICE) DE LA THÈSE / THESIS CO-SUPERVISOR

EXAMINATEURS (EXAMINATRICES) DE LA THÈSE / THESIS EXAMINERS

Martin Papillon

Linda Cardinal

Gary W. Slater

Le Doyen de la Faculté des études supérieures et postdoctorales / Dean of the Faculty of Graduate and Postdoctoral Studies

Fédération et fédéralisme asymétriques. Les positions constitutionnelles de Jean Lesage
(1960-1966) et de Jean Charest (2001-2008) : de la découverte du statut particulier à
l'abandon de la société distincte?

Philippe Cousineau Morin

Thèse soumise à la
Faculté des études supérieures et postdoctorales
dans le cadre des exigences
du programme de maîtrise es arts en science politique

École d'études politiques
Faculté des sciences sociales
Université d'Ottawa

© Philippe Cousineau Morin, Ottawa, Canada, 2009



Library and Archives
Canada

Published Heritage
Branch

395 Wellington Street
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Bibliothèque et
Archives Canada

Direction du
Patrimoine de l'édition

395, rue Wellington
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Your file *Votre référence*
ISBN: 978-0-494-61213-2
Our file *Notre référence*
ISBN: 978-0-494-61213-2

NOTICE:

The author has granted a non-exclusive license allowing Library and Archives Canada to reproduce, publish, archive, preserve, conserve, communicate to the public by telecommunication or on the Internet, loan, distribute and sell theses worldwide, for commercial or non-commercial purposes, in microform, paper, electronic and/or any other formats.

The author retains copyright ownership and moral rights in this thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms may have been removed from this thesis.

While these forms may be included in the document page count, their removal does not represent any loss of content from the thesis.

AVIS:

L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque et Archives Canada de reproduire, publier, archiver, sauvegarder, conserver, transmettre au public par télécommunication ou par l'Internet, prêter, distribuer et vendre des thèses partout dans le monde, à des fins commerciales ou autres, sur support microforme, papier, électronique et/ou autres formats.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent cette thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

Conformément à la loi canadienne sur la protection de la vie privée, quelques formulaires secondaires ont été enlevés de cette thèse.

Bien que ces formulaires aient inclus dans la pagination, il n'y aura aucun contenu manquant.


Canada

À Suzanne et à Vianney, mes plus grandes inspirations

Résumé

Cette thèse porte sur le concept de fédéralisme asymétrique. Elle étudie les actions politiques et les discours des gouvernements libéraux de Jean Lesage (1960-1966) et de Jean Charest (2003-2008) dans une perspective normative du fédéralisme.

Sur le plan théorique, elle propose deux avenues en précisant la distinction entre fédérations et fédéralismes. D'une part, une typologie novatrice sur les « politiques de diversité et diversités de politiques » souhaite recontextualiser l'utilisation tous azimuts de la notion d'asymétrie. Une définition plus circonscrite est par la suite formulée, avec l'appui de la philosophie libérale qui confronte les arguments normatifs à propos du rôle de l'asymétrie dans un État multinational. La réflexion conclut à l'adéquation entre le fédéralisme asymétrique et la reconnaissance des nations internes.

L'étude comparative démontre une tension dans le souhait des libéraux québécois de voir reconnaître la dualité culturelle canadienne sans réformer l'ordre constitutionnel. Jean Lesage a découvert la nécessité pour le Québec d'obtenir un statut particulier, sans y parvenir, tout en laissant un héritage fort revendicateur pour les gouvernements subséquents. La position constitutionnelle du gouvernement Charest, avec un discours parfois nationaliste, mais volontairement abstrait, opère une transition, à l'intérieur même des demandes québécoises, vers l'appropriation d'un discours sur l'égalité des dix provinces. Ne demeure que des innovations intergouvernementales où Ottawa dicte ses préférences, dans ses domaines de compétences, tout comme dans ceux des provinces.

Remerciements

Merci à François Rocher pour sa supervision bienveillante, sa curiosité sans cesse renouvelée et pour les nombreuses opportunités qu'il m'a offertes;

Merci aux professeurs de l'Université d'Ottawa qu'il m'a été donné de rencontrer et de connaître. Ils sont forts dynamiques et ouverts;

Merci au personnel de l'École, Diane, Sylvie, Anick et Gail pour leur support et leur accueil;

Merci à mes comparses Alexandre, Sébastien et Guillaume pour la camaraderie dans la traversée de la pénombre et spécialement au premier pour avoir amené tant de livres dans l'aventure;

Merci à Benoît Pelletier d'avoir quitté la politique au faite de sa renommée, et ainsi de m'avoir permis de travailler et de discuter avec lui;

Merci à Via Rail Canada de m'avoir permis de rejoindre

Claudia, que je remercie pour sa confiance inébranlable et son sourire coquin.

Cette thèse a bénéficié du soutien financier de l'Université d'Ottawa, du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et du Fonds québécois de recherche sur la société et la culture.

-Philippe Cousineau Morin

Table des matières

Résumé	iii
Remerciements.....	iv
Table des matières.....	v
Liste des figures	viii
Introduction.....	1
Chapitre I. Problématique générale.....	5
1.1 Revue de littérature.....	7
1.1.1 Fédération et fédéralisme	7
1.1.2 Les demandes réformistes	9
1.1.3 Réformes fédérales et réformes constitutionnelles.....	11
1.2 Hypothèses de recherche	16
1.3 Opérationnalisation.....	17
1.4 Cadre théorique et méthodologique.....	18
1.5 Justification et pertinence	20
Chapitre II – La distinction entre fédérations et des fédéralismes. Théories et concepts pour l’analyse de l’asymétrie.....	23
2.1 Fédération et fédéralisme.....	24
2.1.1 Dimensions organisationnelles de la fédération	26
2.1.2 Dimensions normatives du fédéralisme	28
2.1.3 Critique du modèle conceptuel.....	33
2.2 L’asymétrie dans les fédérations.....	36
2.2.1 Aspects et dimensions institutionnelles de l’asymétrie	37
2.2.2 Diversité de politiques et politiques de diversité. Un modèle en six temps : trois catégories et deux objets.....	41
Chapitre III. Les dimensions normatives du fédéralisme asymétrique	44
3.1 Arguments normatifs en faveur de l’asymétrie.....	46
3.2 Arguments normatifs en défaveur	54
3.3 De l’égalité fonctionnelle à l’égalité substantielle	61

Chapitre IV. La position constitutionnelle de Jean Lesage – La découverte du statut particulier	69
4.1 Un programme étatique nationaliste.....	70
4.2 Contra Diefenbaker	71
4.3 Pearson et les libéraux au pouvoir à Ottawa.....	75
4.4 Rhétorique de Paul-Gérin Lajoie et de Jean Lesage.....	79
4.5 Doctrine Gérin-Lajoie en relations internationales	83
4.6 Conclusion	84
Chapitre V. La position constitutionnelle de Jean Charest – De deux nations à dix provinces	91
5.1 Le rapport Pelletier	91
5.1.1 Francophonie.....	93
5.1.2 Qu'est-ce qu'une fédération?	94
5.1.3 Un « fédéralisme de complémentarité »	95
5.1.4 Volet autonomie	96
5.1.5 Volet interdépendance	99
5.1.6 Conclusion partielle	102
5.2 Jean Charest au pouvoir : à la recherche de l'asymétrie.....	106
5.2.1 Entente asymétrique sur la santé	106
5.2.2 Garderies	109
5.2.3 Participation québécoise à la délégation canadienne à l'UNESCO	110
5.2.4 Régime québécois d'assurance parentale.....	111
5.2.5 Conseil de la fédération.....	112
5.2.6 Francophonie	114
5.3 La rhétorique gouvernementale.....	115
5.4 Le fantôme de Clyde Wells ou l'égalité pour l'égalité.....	120
5.4.1 Une position qui tranche	123
5.5 Conclusion	125
5.5.1 De Martin à Harper	126
Chapitre VI. L'improbable asymétrie canadienne	129
6.1 Les choix outaouais	129

6.2 Comprendre le sens des asymétries au Canada.....	134
6.3 Les fédéralistes nationalistes.....	138
6.4 En guise d'ouverture : la stratégie québécoise et le fédéralisme de concertation.....	142
6.5 Retour sur le questionnement et les limites	147
Bibliographie.....	154
Ouvrages et articles	154
Lois et jurisprudence	165
Ententes et accords.....	165
Annexe 1 - Corpus de textes à l'étude.....	166

Liste des figures

Figure 1. Le principe fédéral en deux séries de valeurs	33
Figure 2. Typologie de la diversité des politiques et des politiques de diversité.....	43
Figure 3. De la diversité des politiques au fédéralisme asymétrique	67
Figure 4. Abattements fiscaux canadiens et québécois de 1953 à 1968.....	78
Figure 5. Hétérogénéité des politiques et rapports fédératifs – Gouverne de Lesage.....	85
Figure 6. Hétérogénéité des politiques et rapports fédératifs – Gouverne de Jean Charest .	126

Introduction

Que veut le Québec? Débat enflammé que celui sur la question nationale. Deux cent cinquante ans après le début du régime britannique en Nouvelle-France, nombre d'évènements historiques ont rappelé l'importance concomitante d'une réflexion sur le statut politique de la francophonie nord-américaine avec l'ensemble des projets politiques sur ce même territoire. On retient souvent l'Acte de Québec, la rébellion des Patriotes, l'Acte d'Union, la Confédération, les conscriptions et plus récemment le mouvement souverainiste. Si la distance temporelle ne réduit pas les passions à propos de l'interprétation de ces évènements, on oublie parfois la richesse des débats intellectuels et la diversité de solutions proposées par les intellectuels et les politiques. Ce fut le cas des débats préalables à la Confédération de 1867, où la variété des positions exprimées ne pouvait se résumer à un appui ou un rejet du projet (Chevrier 2006), tel que le résume parfois le débat parlementaire bipartisan de notre régime politique¹.

Les options politiques au Québec ont longtemps été réunies autour des familles dites « rouges » et « bleues ». Depuis, la montée des projets indépendantiste québécois et nationaliste canadien en a amené plusieurs, chez les fédéralistes, à se questionner sur les façons de revoir et restructurer la fédération canadienne pour tenir compte du particularisme québécois, comme l'ont témoigné les efforts en vue d'acquérir un statut particulier. Entre autres, ils ont tenté de conceptualiser comment être à la fois Québécois et Canadien. À défaut de réussir à convaincre les autres Canadiens de l'importance de leurs attaches provinciales, une solution de rechange voudrait penser le système politique en tant que *fédération asymétrique*.

¹ C'est en vue de rehausser la nature intellectuelle de ces débats que Marc Chevrier (2006) et Janet Ajzenstat et al. (1999) ont décortiqué les discussions de l'époque.

Pourtant, depuis le Traité de Westphalie, il est presque naturel de considérer les États comme des États-nations, comme en témoigne l'utilisation dans la langue de Shakespeare de « *nation* » comme synonyme de pays. Faut-il donc choisir : la nation québécoise ou la nation canadienne? Ce présupposé national, important dans plusieurs œuvres de la tradition philosophique libérale², en plus de masquer la complexité des appartenances, a imprégné les structures politiques comme le fédéralisme. Le plus important modèle fédératif contemporain, les États-Unis d'Amérique, est un exemple d'un fédéralisme axé sur « le national ». C'est un fédéralisme symétrique, territorial (Stepan 1999). Le débat politique auquel les citoyens prennent part est tributaire du lieu de résidence, envisagé comme un strict choix individuel. Cette conception volontariste cache une réalité contemporaine de plus en plus reconnue : la plupart des États sont en fait multinationaux.

Pour revenir au Québec, notre recherche part du constat que le jeu politique des cinquante dernières années écarte la possibilité de penser la cohabitation *différenciée* de la minorité nationale québécoise avec la majorité canadienne. Notre thèse explore donc les notions de *fédération asymétrique* et de *fédéralisme asymétrique*, à la fois dans leurs aspects structurels et normatifs.

Nous avons choisi une perspective de comparaison dans le temps pour essentiellement deux raisons. D'une part, la persistance historique du débat ainsi que son rapport évident aux structures politiques nous poussent à privilégier une approche historique analytique afin de dévoiler les éléments de continuité et d'évolution dans les revendications québécoises. Partant de là, pour éviter de répéter le jeu dichotomique de la politique québécoise, nous avons choisi deux gouvernements qui se sont approchés ouvertement de

² Nootens (2006, 36, traduction libre) parle de « l'épistémologie territoriale », suivant Brenner (1999), et de « l'assomption étatique ».

cette fédération asymétrique, par les réformes non constitutionnelles. Se basant sur une théorisation de l'asymétrie, cette thèse compare la recherche d'un statut particulier chez les libéraux de Jean Lesage et celle d'un fédéralisme asymétrique chez les libéraux de Jean Charest et dévoile une certaine évolution. En ce sens, notre question spécifique de recherche est : *en quoi la notion de fédéralisme asymétrique promu sous le gouvernement Charest diffère de la conception du statut particulier développée sous le gouvernement Lesage?*

Suivant l'idée d'Alain Noël (2003), exposée dans la problématique, notre hypothèse suggère que la vision asymétrique du Canada promue par le gouvernement Charest renvoie en fait à la notion d'égalité des provinces, malgré son discours de 2004 sur l'asymétrie, qui se révélera probablement plus complexe qu'il n'y paraît; alors que l'idée d'un statut particulier chez Lesage fut la première demande d'institutionnalisation de l'asymétrie.

Le chapitre I vise à problématiser cette question de recherche et à justifier nos cas d'étude en situant notre thèse à l'intérieur de la littérature. De plus, nous précisons notre approche théorique et méthodologique. Nous terminons sur une justification de la pertinence de notre démarche et des conclusions que l'on espère tirer.

Le chapitre II initie le lecteur aux distinctions entre les concepts de *fédération* et de *fédéralisme* et propose une critique de la littérature sur l'asymétrie, en s'appuyant sur le cas canadien. Le chapitre III s'appuie sur une théorie normative de la reconnaissance multinationale pour justifier le fédéralisme asymétrique. L'étude respective des auteurs favorables et défavorables au fédéralisme asymétrique met au jour les conditions de réalisation d'un régime fédéral asymétrique au Canada.

Le chapitre IV étudie l'asymétrie dans le gouvernement de Jean Lesage. Le chapitre V fait de même pour le gouvernement de Jean Charest. Le chapitre VI propose des pistes d'analyses pour l'étude de l'évolution du statut politique et constitutionnel du Québec. En

conclusion, nous revenons sur la démarche de recherche et sur les contributions au débat qu'apporte cette thèse.

Chapitre I. Problématique générale

Le débat sur la place du Québec dans le Canada est sempiternel. Longtemps, les chefs de file politiques du Canada français ont fait appel au sentiment national afin que la belle province conserve jalousement ses prérogatives sur sa culture, sa langue et sa religion. Pour plusieurs, le premier siècle confédéral au Québec fut considéré comme un repli et un refus de la modernité; ce fut l'époque d'un nationalisme de *survivance* (Cook 1966; Dumont 1993) et d'une idéologie conservatrice rétrograde (notamment pour Trudeau et d'autres à *Cité libre*).

La Révolution tranquille marqua, quant à elle, un revirement économique, social et culturel majeur. Sur le plan du nationalisme, ce fut un revirement idéologique. Le nationalisme de survivance est devenu nationalisme d'expansion (*nationalism of growth* chez Dion 1964), un nationalisme *politique* (Dion 1975). La nouvelle élite politique libérale avait confiance en les moyens du Québec et de son État moderne. Rapidement, une partie de cette élite ajouta à ses doléances le refus de l'assimilation à un projet canadien nationalisant jugé néfaste. Cette réflexion guida certains vers un nationalisme indépendantiste et vers la formation d'un parti appelé à former le gouvernement et à réaliser la souveraineté du Québec, le Parti Québécois [PQ].

Denis Monière divise en deux branches le « néo-nationalisme » de la Révolution tranquille. Il y a d'un côté le mouvement souverainiste et de l'autre le « réformisme constitutionnel » (2001, 115-18). Ce réformisme constitutionnel, celui des « fédéralistes-nationalistes » (Guay et Rocher 1992, 71) sera l'objet de notre thèse.

Malgré le caractère bicéphale du nationalisme québécois, le remplacement du parti de l'Union nationale par le PQ et la dynamique subséquente de la politique québécoise propulsa

la polarisation des débats constitutionnels entre deux options apparemment irréconciliables, symbolisées par le « Oui » et le « Non » des référendums de 1980 et 1995. Cette polarisation entre souverainistes et fédéralistes réduit considérablement l'analyse des objectifs visés par la *classe politique* sur le *statut politique et constitutionnel* de l'État québécois. Elle efface la possibilité d'une troisième voie, fédérale et nationale, celle d'un *fédéralisme asymétrique*.

Olivier Marcil situe la genèse de cette polarisation en 1968 : alors que Pierre Trudeau prend le pouvoir et que René Lévesque fonde le PQ. De là, les fédéralistes-nationalistes, dit-il, « se feront progressivement asphyxier entre ces deux options » (2002, 116). Comme le dit Michael Burgess à propos de l'arène politique québécoise, « there appears to be no middle ground between the constitutional status quo and Quebec separation » (2001, 271). Cette apparence est cependant trompeuse comme le démontre cette analyse du premier référendum québécois et du rapatriement constitutionnel :

Finally, it would be wrong to suggest that the choice for Quebecers was simply between head and heart, profitable federalism against equality and independance. Quebecers, it turned out, had positive attachments to both the provincial and the national community (Simeon et Robinson 1990, 315)³.

Le double attachement, celui d'un nationalisme québécois assorti d'une volonté de prolonger l'expérience canadienne en a conduit plusieurs à prôner une forme de *fédéralisme asymétrique*, bien que ce terme ne fût que rarement utilisé, comme nous permettront de le constater les parties sur la théorie fédérative et le contexte historico-politique de notre thèse. Notre questionnement général est donc le suivant : *dans quelle mesure les demandes politiques des réformistes québécois visent-elles la réalisation d'un fédéralisme asymétrique?*

³ Cette citation donne également un exemple de la confusion, identifiée en introduction, entre *nation* et *country* en anglais.

Ce chapitre de problématisation débute par une revue de littérature en trois temps pour définir une question spécifique de recherche. Il émet ensuite une hypothèse, avant d'opérationnaliser les concepts de recherche et de préciser les théories et méthodologies utilisées. Il se termine sur un rappel de l'importance et de la pertinence du travail.

1.1 Revue de littérature

Trois éléments se dégagent de notre question générale de recherche, et nous les traiterons dans l'ordre suivant : la conceptualisation du « fédéralisme asymétrique », la nature des demandes réformistes québécoises et le passage de ces demandes à ce fédéralisme potentiel, soit la transmission et la réalisation des demandes, c'est-à-dire les négociations sur les réformes fédérales et constitutionnelles au Canada. Le premier conduit à un questionnement théorique et normatif, le second à une préoccupation descriptive, alors que le troisième élément y ajoutera une dimension empirique qui ciblera le ou les cas à étudier en vue d'une analyse comparée. Nous obtiendrons alors une question de recherche comparative accompagnée de deux sous questions.

1.1.1 Fédération et fédéralisme

Une brève revue de littérature nous permet de constater que l'utilisation du concept de *fédéralisme asymétrique* est relativement récente en science politique et peu circonscrite. En langues française et anglaise, un seul ouvrage datant d'avant 2000 nous est connu, celui de Robert Agranoff (1999). On sait pourtant, suivant Kenneth McRoberts (2006), que le fédéralisme asymétrique était une préoccupation et/ou une prescription au Canada dans les années 1960.

Il s'agit de ce que l'on a appelé à l'époque le statut particulier, puisque le concept même d'asymétrie a émergé aux États-Unis autour d'un article de Charles Tarlton en 1965. Alors que la littérature ne nous informe que partiellement sur la définition du concept, il faut revenir à la définition même du fédéralisme et de la fédération.

Nous utilisons fédéralisme et fédération pour décrire un régime fédératif, car il semble incontournable, depuis les travaux de Preston King (1982) d'utiliser cette double conceptualisation, entre les dimensions idéelles et structurelles des fédérations. Ce n'est qu'ainsi que l'on arrive à dépasser les strictes analyses institutionnelles et légales qui ont longtemps dominé le champ, notamment sous la plume d'auteurs comme K. C. Wheare (1963). Si, comme l'indique notre question de recherche, on veut observer le passage de *positions* (dans les discours, les actions et les référents symboliques) vers un *statut politique et constitutionnel* (dans les structures et processus), cette méthode est incontournable. Elle l'est d'autant plus si on veut arrimer la théorie asymétrique aux travaux émergents sur le fédéralisme multinational canadien (voir Kymlicka 1998; Gagnon 2006b).

Un problème qui ne semble pas particulièrement saillant dans la littérature est d'accorder cette conceptualisation dichotomique des régimes fédéraux avec la notion d'asymétrie. Une première sous question de recherche (section 1.1.3) vise à y répondre. De plus, si le fédéralisme asymétrique s'avérait dépasser la stricte notion politique circonscrite temporellement, il serait de plus intéressant à l'utiliser rétrospectivement pour voir ce qu'il révèle pour les études fédérales comparées. Tel qu'indiqué plus haut, le statut particulier demandé dans les années 1960 semble s'apparenter au fédéralisme asymétrique proposé autour de 2004 par le gouvernement Charest. La piste comparative semble des plus intéressantes; nous l'approfondissons à la section 1.1.3.

1.1.2 Les demandes réformistes

À la recherche des demandes des « fédéralistes-nationalistes », on peut faire remonter à très loin la quête d'autonomie du peuple québécois, mais se limiter à l'époque canadienne, depuis 1867, suffit amplement. La défense de l'autonomie québécoise, dans le cadre fédéral, trouve une origine dans la théorie du pacte. Cette dernière, qu'a défendue notamment le père Richard Arès (1967), se fonde sur l'idée que la confédération canadienne s'est constituée par agrégation de communautés politiques existantes, de communautés nationales (francophones et anglophones), qui passèrent un « contrat moral », en vue de leur développement mutuel. De 1867 à 1960, de nombreux acteurs politiques ont renouvelé cette *vision dualiste* du Canada, de façon à défendre les Canadiens-français, à la fois par la promotion de l'autonomie québécoise (le juge Loranger, Honoré Mercier, le chanoine Groulx, Maurice Duplessis, la Commission Tremblay 1953-56) que par la dualité de la fédération (Henri Bourassa).

Une explication courante veut que, jusqu'à Duplessis, le nationalisme québécois (et les provincialismes canadiens) ait surtout cherché à défendre leurs prérogatives selon une vision classique du fédéralisme, qui considérait les États fédérés et le gouvernement commun comme des entités distinctes et souveraines, chacune dans leurs sphères de compétences (Mallory 1965). Cette vision, exprimée fidèlement par la doctrine du Comité judiciaire du Conseil Privé de Londres⁴ (voir notamment affaires Hodge et Liquidators of the Maritime Bank et la thèse des domaines de juridiction comparés à des *watertight compartments*), porte une interprétation du fédéralisme qui a conduit les revendications provinciales à exiger *l'autonomie* des provinces, au sens où les provinces étaient seules maîtresses de la politique

⁴ Le C.J.C.P fut le plus haut tribunal d'appel canadien jusqu'en 1949, année où le gouvernement canadien confia ce rôle à la Cour Suprême du Canada.

locale, condamnant les interventions fédérales. Ce fédéralisme classique a contribué à une séparation assez stricte des deux souverainetés (provinciales et générale).

Cette conception classique est devenue en partie désuète dans l'après Deuxième guerre, avec l'interdépendance croissante des administrations publiques⁵. Comme le dit Ronald Watts : « the notion of federal dualism, of separate general and territorial governments acting, with only minor exceptions, in distinct watertight compartments each independent of the other, became outmoded » (2006, 205). Bien qu'il s'agisse là d'une explication fort répandue des profondes mutations politiques du tournant de la Révolution tranquille (Simeon et Robinson 1990), il nous semble qu'il convient de la nuancer par une analyse institutionnelle un peu différente. En effet, cette vision du passage clair entre un fédéralisme classique et un fédéralisme coopératif est critiquée, avec une certaine justesse, par quelques auteurs⁶.

Si, jusqu'aux années 1960, les provinces ont condamné les interventions fédérales, elles n'ont pas agi beaucoup plus fortement, se confinant (comme pour un grand nombre d'administrations à travers le monde) aux fonctions régaliennes de l'État. L'arrivée rapide de l'État providence a consacré le dépassement de ces fonctions régaliennes pour apporter les politiques sociales et redistributives, *véhiculant avec elles un contenu normatif à fort caractère identitaire, si ce n'est nationalisant* (voir les travaux de Béland et Lecours, notamment 2006; McEwen et Moreno 2005). L'authenticité du groupe canadien-français (et du groupe canadien-anglais) se vivait bien, avant la venue de l'État-providence, dans la

⁵ Ainsi qu'avec la montée en puissance d'une vision centralisatrice qualifiant parfois le fédéralisme d'obsolète (Laski 1939).

⁶ Watts résume bien en disant que ceux-ci ont démontré l'interdépendance qui existait déjà dans les fédérations au XIXe siècle (2006, 206). Au Canada, c'était notamment le cas en immigration et en agriculture, compétences partagées et fort importantes dans les premiers temps de la Confédération. Néanmoins, nous émettons pour l'instant l'hypothèse que cela ne semblait pas avoir d'impacts significatifs sur les politiques le plus près des besoins identitaires (culturels, sociaux) des populations et que subsistaient les deux solitudes. Voir notre discussion sur le fédéralisme de concertation en conclusion.

société civile (incluant la religion), plus que dans les institutions politiques⁷. Il semble bien que la reconnaissance du dualisme canadien (limité à l'autonomie provinciale et non au dualisme des institutions fédérales) dans l'ordre politique d'alors a permis jusque-là d'éviter la question de l'asymétrie. Et cela, tant au niveau de la compréhension du contrat fédéral canadien (à tout le moins chez les francophones québécois) qu'à propos de l'exercice institutionnel des compétences gouvernementales. Bref, le fédéralisme canadien « préprovidentiel » a réussi à accomplir sa mission : accommoder harmonieusement des communautés différentes dans un même État, sous un modèle de « deux solitudes » (MacLennan 1945). L'existence, à partir de la construction de l'État-providence canadien, d'un modèle nationalisant, a conduit les réformistes québécois à recalculer leurs stratégies politiques, tout en demeurant fidèle à leur volonté d'autonomie à l'intérieur du système politique canadien.

Pourtant, cet argument sur la continuité a été peu exploré par la littérature. Elle n'arrive pas à saisir si la vision dualiste du Canada a pu survivre et s'exprimer après 1960, alors qu'elle fut prise entre deux feux dans le débat entre fédéralistes et indépendantistes. L'asymétrie dans la fédération semble une voie médiane qu'il faut explorer. Nous problématiserons, dans une seconde sous question de recherche (section 1.1.3), la question de l'interprétation du dualisme canadien et du potentiel d'asymétrie par les acteurs politiques pour la période suivant 1960, qui correspond au début de la Révolution tranquille au Québec.

1.1.3 Réformes fédérales et réformes constitutionnelles

Maintenant, considérant la vaste étendue temporelle de notre étude, il convient de la resserrer en sélectionnant des cas de positions constitutionnelles à étudier. Pour ce faire, nous

⁷ Voir à ce sujet le parallèle que dresse Chevrier (2008) avec la société civile écossaise au Royaume-Uni.

retournons à la littérature concernant la transmission de ces demandes constitutionnelles dans l'arène politique, où justement le débat est polarisé.

La littérature sur les forums de débats politiques et constitutionnels à l'époque suivant 1960 contient au moins un argument incontournable. La thèse de Peter Russell (2004 [1992]; 2006), sur le mode des changements constitutionnels au Canada, renforce l'idée voulant que la question constitutionnelle n'ait pu sortir de la polarisation fédéraliste-souverainiste entre 1967 et 1995. Pour Russell, le peuple canadien, à la veille du XXI^e siècle, tente encore de devenir un peuple souverain (2004). À l'opposé du pacte fondateur américain, où le peuple est dépositaire du contrat constitutionnel : « We the people of the United States », le pacte canadien demeure, pendant le premier siècle de la Confédération, l'expression d'une entente entre élites gouvernantes. Cette vision repose sur l'idée anglaise selon laquelle la constitution est composée d'un ensemble de lois, de pratiques et de conventions qui desservent bien la société et qu'elle survit à l'épreuve du temps (Russell 2006, 21). Cette vision s'oppose à un contrat de type républicain où la Constitution est un document écrit qui expose précisément l'organisation gouvernementale. Durant les années 1960, le format d'entente est venu à changer. La politique constitutionnelle canadienne est passée d'une forme burkienne (suivant Edmund Burke) de la politique, une vision organique du politique, à une vision lockéenne (suivant John Locke), contractualiste, où les discussions visent l'accord sur un document constitutionnel achevé (*Ibid.*, 22). La politique *méga-constitutionnelle* « goes beyond disputing the merits of specific constitutional proposals and addresses the very nature of the political community on which the constitution is based » (Russell 2004, 75).

Cette période lockéenne de la politique constitutionnelle et inhabituelle au Canada dit Russell, s'est achevée dans les années 1990, par l'accord de Charlottetown et la déconfiture conservatrice de 1993 sur le plan national ainsi que par, au Québec, la défaite péquiste au

référendum et le « silence constitutionnel » (Lazar 1998, 5) qui s'en est suivi. Souhaité par le Premier ministre de l'époque, Jean Chrétien, ce silence constitutionnel fut en quelque sorte une étape obligée pour les péquistes qui, comme après 1980, se sont sentis peu enclins à travailler à la réforme de la fédération alors qu'ils souhaitent conserver leur option souverainiste. Cela n'est pas sans intérêt, car il s'agit bien d'un « retour à la normalité constitutionnelle » (Russell 2006, 23), qui nous conduit à questionner l'ordre du jour des fédéralistes québécois dans ce renouveau burkéen.

Harvey Lazar démontre que le gouvernement canadien s'est engagé, sous Chrétien, dans des réformes non constitutionnelles, afin de montrer aux Québécois que « le pays n'est pas pris dans un fédéralisme de *statu quo* » (1998, 7). Cette forme de renouveau constitutionnel n'est pas sans précédent. La confiance en ce moyen de réformer le pays était aussi l'apanage de l'administration Lesage. Selon Donald Smiley (1967, 29), « Quebec leaders, particularly those of the Lesage administration in power until June 1966, apparently believed that the interests of the province can better be safeguarded by political and bureaucratic manoeuvring than by the reliance on traditional legal and constitutional guarantees ».

Bref, alors que le fédéral a cautionné la voie non constitutionnelle pendant une gouverne péquiste à Québec, il reste à étudier la position des fédéralistes-nationalistes québécois dans ce contexte. À l'arrivée de Jean Charest à la tête des libéraux québécois, André Lecours a d'ailleurs noté que « sa politique constitutionnelle, *plus particulièrement sa*

position face au concept de dualité, sera un facteur déterminant dans l'évolution du fédéralisme canadien » (Lecours 1999-2000, 10, nous soulignons)⁸.

Richard Simeon, qui a longuement étudié les relations intergouvernementales, dresse également un parallèle entre la décennie 1960 et celle suivant 1995. Il avance que le modèle développé dans les années 1960, particulièrement sous l'impulsion de Jean Lesage, a depuis fortement imprégné l'intergouvernementalisme canadien. Le fédéralisme exécutif est un fédéralisme beaucoup plus politisé qu'auparavant, où les difficiles impératifs de coopération et de collaboration sont incontournables (Simeon et Robinson 1990; Smiley 1980). Bien qu'entrecoupé de périodes de compétition entre les provinces et Ottawa, voire de dominance provinciale, et de politique méga-constitutionnelle, le modèle d'interdépendance a persisté jusqu'à la période actuelle, dite de fédéralisme de collaboration (Cameron et Simeon 2002), tout comme l'était la décennie des années 1960 (Simeon 2005).

Nous avons choisi de suivre la piste de la comparaison entre les gouvernements Lesage et Charest. Or cette comparaison ne signifie pas qu'il y a similitude. Le court passage au pouvoir de Paul Martin aura laissé en suspens l'interrogation d'Alain Gagnon : s'agit-il d'un « retour à la tradition pearsonienne ? » (Gagnon 2004). Pour François Rocher et pour Alain Noël, alors que les revendications québécoises depuis la Révolution tranquille (pour tous les partis) se sont articulées autour de la reconnaissance et de l'autonomie québécoise, Charest a adopté « une volonté beaucoup moins contraignante d'améliorer les relations intergouvernementales » (Rocher 2004, 450). Pour Noël (2003), le gouvernement Charest tourne le dos à une politique gouvernementale québécoise non partisane établie de longue date. La nouvelle politique est de replacer le Québec en tant que leader impliqué dans la

⁸ Pour une évolution du début du premier mandat Charest, on consulte notamment la série de commentaires produite par l'IRPP et l'IIGR de Queen's University sur le Conseil de la fédération en 2003. <http://www.queensu.ca/iigr/working/archive/FedEN.html>, consulté le 28/03/08.

fédération en renforçant la collaboration intergouvernementale, fort probablement au détriment de l'autonomie provinciale historiquement chérie.

Pour récapituler, trois préoccupations théoriques et empiriques se dégagent de la littérature et nous conduisent à notre question de recherche. Premièrement, nous souhaitons vérifier s'il y a une distinction à faire entre fédération et fédéralisme asymétrique et comment cela se concrétise dans un État multinational comme le Canada. Deuxièmement, il semble difficile de comprendre la direction que prend la vision dualiste du Canada après 1960, puisqu'elle est relativement évacuée dans la polarisation de la question nationale. Troisièmement, nous avons deux cas en apparence similaires dans leurs conceptions fédératives et leurs stratégies réformatrices⁹. Il est souhaitable de comparer la forme et la nature de leurs demandes. Cela est nécessaire alors que nous voyons une tension manifeste entre les thèses à propos de l'interdépendance du Québec et des autres provinces : un retour réformiste à Burke (thèse de Russell), un modèle intergouvernemental de collaboration étroite sans véritable rupture depuis les années 1960 (thèse de Cameron et Simeon) et les critiques de cette interdépendance (Gagnon, Rocher et Noël). En effet, en revenant aux revendications mêmes, nous serons mieux en mesure d'interpréter les conflits dans l'arène constitutionnelle et d'analyser les évolutions ou les non-évolutions dans les demandes réformatrices québécoises.

Afin de répondre à ces interrogations émanant de notre recension des écrits, et tenant compte des limites de l'étendue de la présente thèse, notre recherche sera comparative. Alors, la question de recherche, incluant les cas à l'étude, sera la suivante :

⁹ En excluant les discussions de Lesage sur une formule d'amendement, il s'agit des « manœuvres bureaucratiques et politiques » rapportées plus haut.

En quoi la notion de fédéralisme asymétrique promu sous le gouvernement Charest diffère de la conception du statut particulier développée sous le gouvernement Lesage?

Deux sous questions seront nécessaires pour répondre à cette interrogation. La sous question A, visant à répondre à la première préoccupation, sera : *Quelles dispositions d'une fédération permettent la réalisation d'un fédéralisme asymétrique dans le contexte d'un État multinational?*

La réponse à cette question théorique et normative, aux chapitres II et III, conduira à un jalon d'évaluation pour les positions constitutionnelles qui forment la sous question de recherche B et visent à répondre à la seconde préoccupation : *Les positions constitutionnelles défendues par les gouvernements québécois réformistes depuis 1960 s'appuient-elles sur la promotion d'un fédéralisme asymétrique?* En y incluant les cas à l'étude, la question devient : *Les positions constitutionnelles défendues par le PLQ de Jean Lesage et le PLQ de Jean Charest s'appuient-elles sur une approche asymétrique du fédéralisme ?*

Cette question, de nature descriptive, sera décortiquée dans les chapitres IV et V, consacrés respectivement aux deux cas à l'étude. Finalement, la question de recherche, de portée plus analytique et comparative, sera répondue au chapitre VI.

1.2 Hypothèses de recherche

D'abord, à la sous question A sur les dispositions du fédéralisme asymétrique, nous émettrons l'hypothèse suivante, en nous appuyant sur la double conceptualisation de Preston King (1982) : une fédération asymétrique devra s'appuyer sur une conception normative de l'asymétrie afin de promouvoir un fédéralisme asymétrique dans un contexte multinational.

À la sous question B, nous émettons les deux hypothèses suivantes : le PLQ de Jean Lesage, fort d'une conception du dualisme canadien, promeut un fédéralisme asymétrique.

Le PLQ de Jean Charest, malgré un discours sur le « fédéralisme asymétrique », ne promeut pas un fédéralisme asymétrique.

À l'opposé, notre hypothèse de recherche pourrait supposer que le gouvernement Charest utilise une même vision du fédéralisme que celle du gouvernement Lesage, afin de promouvoir des réformes non constitutionnelles. C'est ce que nous laissent croire les analyses de Cameron et Simeon (2002), Simeon (2005) et Robinson et Simeon (2004). Malheureusement, cette perspective strictement structurelle ne permet pas de dévoiler une vision plus limitée de l'autonomie québécoise dans la fédération.

Suivant l'idée de Noël (2003), notre hypothèse principale de recherche suggère que, *malgré un discours empruntant ouvertement à la notion d'asymétrie, la position constitutionnelle du gouvernement Charest se rapproche plus de la thèse de l'égalité des provinces que celle développée par le gouvernement Lesage.*

1.3 Opérationnalisation

L'asymétrie se définit, à l'aide du dictionnaire *Le Petit Robert*, comme l'absence de symétrie qui, elle, est la « correspondance exacte en forme, taille et position de parties opposées », leur « distribution régulière », voire la régularité, l'harmonie et l'équilibre. Adjectivé avec fédération et fédéralisme, soit la distinction entre structure institutionnelle et structure idéale, il acquiert des significations qui seront développées dans les chapitres II et III.

Par le concept de « position constitutionnelle », nous entendons l'objectif (le statut) poursuivi par un gouvernement, au niveau de l'organisation constitutionnelle et politique des rapports fédératifs, tant sur les plans structurel que normatif. Cette conception bicéphale s'appuie sur la conceptualisation du « régime fédératif » que nous effectuons au chapitre II.

1.4 Cadre théorique et méthodologique

Notre perspective de recherche utilise un cadre théorique insistant sur la dimension normative du fédéralisme. Bien que les revendications réformistes étudiées se positionnent comme des demandes nationalistes, cette voie ne nous semble pas porteuse. En effet, les travaux sur le nationalisme, souvent dans une perspective sociologique et d'économie politique, n'ont pas réussi, à notre connaissance, à établir clairement les différenciations entre les expressions du nationalisme québécois, particulièrement en ce qui a trait au nationalisme réformiste. L'angle du fédéralisme nous semble plus porteur, notamment dans sa dimension normative, car il permet deux choses. D'une part, il espère saisir l'expression du nationalisme réformiste pris dans la polarisation des débats constitutionnels en nuanciant les travaux sur le nationalisme. D'autre part, la dimension normative du fédéralisme permet d'extirper le débat national québécois d'une simple question de structures, ce qui a souvent été le cas dans la littérature sur les fédérations et qui a conduit à la préséance du modèle symétrique évoqué en introduction.

Au chapitre II, notre discussion théorique porte d'abord sur une question de structures. Pourtant, celle-ci se révèle insuffisante à déchiffrer le sens de l'asymétrie en contexte multinational (l'interrogation de la sous question A) et donc le chapitre III, utilisant une perspective normative du fédéralisme, est nécessaire. Toujours par rapport à la sous question A, qui est répondue en conclusion du chapitre III, les chapitres IV et V constituent un test, une approche contextuelle permettant de vérifier la validité de la typologie (Carens 2004). Cette validation sera complétée aux sections 6.2 et 6.4.

L'étude de cas et la question principale de recherche se basent sur une analyse des discours et des actions des acteurs en jeu, notamment dans la sphère des relations

intergouvernementales. Elle permet en cela de faire le pont dans la conception bicéphale des fédérations et des fédéralismes qui est explicitée aux chapitres II et III.

Quant à la méthode à proprement parler, notre question spécifique de recherche nous indique directement quelles seront nos unités d'analyses, soit les positions constitutionnelles libérales de Jean Lesage et de Jean Charest. Dans un premier temps, l'information historique a été obtenue à partir de la littérature secondaire existante et des publications gouvernementales concernant les programmes et les politiques. Pour la partie insistant sur les visions normatives du fédéralisme, nous retournerons aux discours des acteurs institutionnels. Pour le premier des deux cas (Lesage), l'information a déjà été en partie décortiquée dans la littérature. Nous utiliserons cette littérature ainsi que les rares ouvrages publiés et les discours officiels facilement accessibles du premier ministre et ministre des Affaires fédérales-provinciales (Lesage 1959, 1965). Pour le deuxième cas, le corpus comprend la plate-forme constitutionnelle et les discours du ministre des Affaires intergouvernementales (voir Annexe 1). Ce corpus a été constitué à partir des documents disponibles au Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes du Québec (SAIC) dont le contenu manifeste présentait la vision du fédéralisme canadien du PLQ.

Bref, il s'agit d'une démonstration à partir de textes, où l'analyse du discours révèle les conceptions normatives du fédéralisme canadien défendues par les libéraux. Certaines techniques décrites par Quentin Skinner nous semblent particulièrement appropriées. Dans *Meaning and Context* (Tully 1988), Skinner décrit la contingence des discours, suivant ce qu'il appelle les *conventions*. Pour lui, la méthodologie de l'histoire des idées doit délimiter :

The whole range of communications which could have been conventionally performed on the given occasion by the utterance of the given utterance, and, next, to trace the relations between the given utterance and this wider *linguistic* context is a means of decoding the actual intentions (Skinner, dans Tully 1988, 63-64).

En cela, notre grille d'analyse n'est que partiellement inductive, alors que seront identifiées, dans la partie conceptuelle (chapitres II et III), plusieurs valeurs normatives liées aux conceptions fédératives canadiennes asymétriques. Celles-ci guideront notre recherche.

Quant aux limites de notre méthode, elles concernent surtout la validité comparative des corpus. En effet, les fonctions de premier ministre et de responsable des affaires intergouvernementales étaient liées lors des mandats Lesage et ne le sont plus de nos jours. Néanmoins, nous tenons pour acquis, dans les deux cas, que le PM n'est pas le spécialiste de son gouvernement en termes de réforme fédérative. Dans le cas du gouvernement de Jean Charest, la disponibilité des données nous a conduit vers le Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes, alors que le PM n'a que rarement énoncé des visions « étendues » de la position constitutionnelle de son gouvernement. C'est pourquoi l'utilisation des discours de Paul Gérin-Lajoie, ministre du cabinet Lesage, se justifie par la comparaison avec les discours du ministre des Affaires intergouvernementales canadiennes sous Jean Charest de 2003 à 2008, Benoît Pelletier.

1.5 Justification et pertinence

S'il y a bel et bien une perspective contemporaine novatrice à ce sujet de recherche, elle s'appuie sur deux constats. D'une part, l'insistance, tant par des chercheurs que par le gouvernement du Québec, sur le caractère « traditionnel » de ses revendications (Québec 2001) laisse croire qu'il y a une grande constance dans les revendications nationalistes québécoises. Cette hypothèse semble douteuse considérant les débats politiques enflammés et les évolutions de la crise constitutionnelle depuis les années 1960 et ce, malgré ce que disent les auteurs sur l'époque méga-constitutionnelle et le fédéralisme exécutif :

Even on the issue of greater autonomy on which, in principle at least, there has been a great degree of consensus among Quebecers, some differences persist between and even within parties about the exact nature of such autonomy, as well as the most feasible and desirable means and timetable to achieve it. (Gagnon et Garcea 1988, 320)

D'autre part, le constat d'un blocage constitutionnel au sortir du référendum de 1995 laisse plutôt pantois les diplomates intergouvernementaux canadiens et québécois, en manque de solutions évidentes aux doléances québécoises. En effet, les débats « méga-constitutionnels » seraient aujourd'hui refermés (Russell 2006). Quel est donc le constat, plus de dix ans après le deuxième référendum sur la souveraineté? On constate tant le sur-place du projet souverainiste que l'échec des tentatives de réformes constitutionnelles par les fédéralistes. « Le fruit n'est pas mûr » a dit Jean Charest (Dutrisac 2006)¹⁰. Pourtant, même si les citoyens peuvent avoir délaissé ces querelles, la question nationale québécoise ne semble pas réglée. Les récriminations n'ont pas cessé comme le révèlent périodiquement les conflits politiques : loi sur la clarté, programme de commandites, motion sur la nation, déséquilibre fiscal, utilisation du pouvoir de dépenser, refus poursuivi du cadre constitutionnel de 1982, etc. Depuis 1993, le Bloc Québécois est la principale formation à Ottawa pour représenter l'électorat québécois. De plus, le régime engendré par la Charte continue sa pression centralisatrice aux dépens de la reconnaissance particulière du Québec (Brouillet 2005). Bref, le choc des nationalismes (canadiens et québécois) persiste. La plateforme constitutionnelle du parti actuellement au pouvoir s'intitule *Affirmation, autonomie, leadership* (Pelletier 2001). Il semble aujourd'hui incontournable de nous pencher sur la position du gouvernement fédéraliste en place à Québec en vue d'analyser les perspectives

¹⁰ Le ministre fédéral Jean-Pierre Blackburn a utilisé la même formule en avril 2008 pour revenir sur la position d'ouverture qu'il avait exprimée dans le dossier constitutionnel (Toupin 2008).

de réformes du fédéralisme canadien, le Québec ayant toujours été à l'avant-plan des projets de réformes constitutionnelles depuis 1960.

Les résultats de notre recherche permettront de tracer une position plus précise et actualisée des débats constitutionnels relatifs à la place du Québec dans la fédération. Une vision davantage analytique que prescriptive contribuera aux riches études sur l'évolution du fédéralisme canadien par la précision apportée aux revendications du gouvernement du Québec en poste depuis 2003. Sur le plan théorique, nous pourrions ajouter aux grilles d'analyses comparatives existantes dans les études fédérales, en précisant l'espace de l'asymétrie dans celles-ci et en questionnant les modèles analytiques dominants en relations intergouvernementales.

Chapitre II – La distinction entre fédérations et des fédéralismes. Théories et concepts pour l'analyse de l'asymétrie.

« L'univers est dissymétrique »
-Louis Pasteur

L'absence de réflexion théorique complète portant sur les fédérations asymétriques nous conduit à revoir le concept d'asymétrie à la lumière des conceptualisations existantes. Nous le ferons en adoptant un regard plus vaste sur la diversité des politiques et les politiques de diversité existantes dans une fédération. Nous souhaitons dans ce premier de deux chapitres reposant sur la littérature fédérale répondre à la sous question de recherche A qui demande : quelles dispositions fédérales permettent la réalisation d'un fédéralisme asymétrique dans le contexte d'un État multinational? La réponse passe par une discussion théorique sur les fédéralismes et les fédérations, ce à quoi s'attarde ce chapitre.

Dans une première section, nous reviendrons sur la distinction entre les dimensions organisationnelles et idéelles des régimes fédératifs (fédération et fédéralisme) en dévoilant les options et limites ouvertes par cette théorisation. Une deuxième section rappellera les critères institutionnels déjà établis de l'asymétrie où il sera clairement énoncé que le concept est utilisé trop largement, souvent de façon contradictoire. En conclusion, nous proposons une réflexion normative afin de mieux comprendre l'asymétrie dans toutes ses potentialités, ce que nous ferons au chapitre suivant. Car, si comme nous le dit Pasteur, l'univers entier n'est pas symétrique, à quoi nous sert la distinction?

2.1 Fédération et fédéralisme

La littérature sur le fédéralisme est florissante. Jusqu'à récemment, la distinction entre fédération et fédéralisme était toutefois peu explorée, principalement parce qu'on ne reconnaissait pas la dimension normative du fédéralisme. Pourtant, des explications pertinentes de cette dimension poussent à réutiliser la distinction (Karmis et Norman 2005; Weinstock 2001). Nous ferons la distinction entre fédération et fédéralisme, en nous inspirant du cadre théorique de Rocher (2006). Nous proposerons également un troisième terme, englobant les deux réalités précédentes, dénommé pour le moment « régime fédéral ».

Bien qu'implicitement présente auparavant dans la littérature sur le sujet, la distinction prend toute sa forme d'abord chez Preston King (1982). Nous croyons, avec Dimitrios Karmis (1998, 31-36) que cette distinction est fondamentale, à cause du caractère polysémique du terme fédéralisme. Pour sa part, Daniel Elazar remarque qu'il n'y a pas *une* définition possible du fédéralisme et des régimes fédéraux, parce qu'il s'agit d'un terme d'envergure, d'un « concept classique de valeurs » qui porte une « vision du monde » (Elazar, 1987, 28-29, nous traduisons). Nous devons par conséquent, décliner les valeurs et principes qui forment le fédéralisme et la fédération¹¹.

À la base, « fédéral » provient du latin « foedus » qui signifie *alliance* ou *pacte* (*covenant* en anglais). Suivant une telle définition, le fédéral signifie pour Elazar « the need of people and polities to unite for common purposes yet remain separate to preserve their respective integrities » (1987, 33) ou, succinctement, « self-rule plus shared-rule »

¹¹ Pour aller plus loin, nos définitions conceptuelles vont exposer, autant que faire se peut, ce que ce sont les fédéralismes et fédérations et comment ils fonctionnent (leurs mécanismes) et s'organisent, en fonction des critères les plus probants qu'on retrouve dans la littérature. Il ne s'agira donc ni de retracer les origines et les évolutions antérieures du concept, des ouvrages complets ayant par ailleurs été réalisés sur le sujet (Elazar 1987; Burgess 2006; Hueglin et Fenna 2006; Friedrich 1968; Duchacek, 1970). Nous nous contenterons de dresser un schéma explicatif des concepts qui permettront de situer l'évolution du fédéralisme et de la fédération canadienne et, notamment, de son potentiel asymétrique, tel que revendiqué par les acteurs étudiés.

(l'autonomie et l'interdépendance) (*Ibid.*, 5). Quant aux distinctions à l'intérieur du terme, chez King, le fédéralisme est une idéologie. Il s'agit d'une doctrine, au sens de Alexandre Marc (1961), non pas en tant que doctrine à visée totalitaire¹², mais au sens d'une « philosophie complète de la diversité dans l'unité », une philosophie politique (King 1982, 20). C'est une « vision du monde » qui est tout autant « philosophique, légale, anthropologique, sociologique, économique et politique » (*Ibid.*, 74).

La fédération¹³ s'en distingue, car elle est une institution politique, elle se discerne empiriquement et se fonde sur des critères observables. Pour King, la distinction est claire : « 'federalism' is employed where the interest is primarily ideological (whether in the weak or strong sense), while 'federation' is applied to designate a more descriptive, institutional arrangement of fact » (*Ibid.*, 20-21). Ces deux concepts¹⁴, utilisés tout au long de notre thèse, ne sont pas mutuellement exclusifs, d'où une certaine confusion conceptuelle. Suivant King, nous résumerons en disant qu'une fédération s'appuie minimalement sur certains postulats philosophiques, sur une certaine idée du fédéralisme (*Ibid.*, 76). Avant de voir ce qui forme le caractère asymétrique d'une fédération, décrivons plus en avant les dimensions institutionnelles et normatives qui concrétisent les régimes fédératifs.

¹² C'est-à-dire une explication *finie* de l'organisation sociale et politique. C'est pourquoi on parle d'une « vision », plutôt que d'une « vérité », par exemple.

¹³ Nous utilisons dans ce travail uniquement la terminologie de fédération, parce que notre étude se limite à la fédération canadienne. Néanmoins, la distinction conceptuelle faite ici décrit plus précisément les *systèmes politiques fédéraux* (Watts, 2002)

¹⁴ L'idée d'une « société fédérale » (Livingston, 1952), précédant l'existence de toute fédération, peut être considérée comme une troisième facette du fédéralisme (Robinson et Simeon, 1994, 367). Pour notre part, il s'agit là d'une caractéristique clairement inscrite dans le concept de fédéralisme que nous avons proposé, et non pas distincte, puisque la reconnaissance du pluralisme est une position normative.

2.1.1 Dimensions organisationnelles de la fédération

La fédération, comme mode d'organisation, renvoie classiquement aux institutions politiques d'un pays¹⁵. Cette sous-section distingue les particularités de la fédération en tant qu'État, notamment face à l'État unitaire.

Les définitions institutionnelles de la fédération ont fait la force de la science politique anglophone pendant longtemps. Carl Friedrich a dit qu'elle unit des entités politiques autonomes sous un gouvernement commun également autonome (Friedrich 1974 dans Rocher 2006, 97). C'est la division des pouvoirs qui donne à chaque entité son indépendance d'action dans sa sphère d'activité. Il y a à la fois autogestions et cogestions pour les multiples gouvernements qui forment une fédération (Rocher 2006, 96). Bref, la fédération permet à au moins deux ordres de gouvernement de vivre et fonctionner ensemble et séparément.

Bien qu'il y ait eu plusieurs analystes précoces du fédéralisme, dont Alexis de Tocqueville et John Stuart Mill, en plus des pères fédéralistes américains (Hamilton, Madison, Jay) dont la contribution analytique est souvent oubliée, on se fie généralement aux critères établis dans l'après Deuxième Guerre pour discerner les caractéristiques institutionnelles propres aux fédérations. Les travaux de Wheare (1963) semblent faire école.

On y retrouve la définition suivante de la fédération (selon Rocher 2006) :

1. Une constitution écrite
2. Le principe de la suprématie de la Constitution
3. Une formule d'amendement qui empêche les modifications unilatérales des pouvoirs et statuts des entités fédérées et du gouvernement général
4. Un arbitre impartial qui juge entre les parties sur la division des pouvoirs.
5. La représentation des entités fédérées dans les institutions fédérales.

¹⁵ D'autres formes d'organisations dites fédérales s'imaginent très facilement, comme la famille, mais débordent le contexte de notre analyse. Voir Macdonald (2005).

Ces critères furent complétés par Raoul Blindenbacher et Ronald Watts (2002) qui, tout en précisant l'existence de « deux ordres de gouvernement », ont ajouté à la répartition des pouvoirs la répartition des sources de revenus ainsi que des mécanismes intergouvernementaux de coopération et de coordination (Caron, Laforest et Vallières-Roland 2006, 149-150; Watts 2002, 8).

Il apparaît clairement dans cette définition que la fédération consacre à la fois l'autonomie des gouvernements fédérés et du gouvernement général, ainsi que leur interdépendance, à travers les mécanismes de collaboration verticaux (entre entités fédérale et fédérées) et horizontaux (entre entités fédérées). Elle permet, pour les administrés d'un même pays, d'avoir recours à une certaine flexibilité (dans le choix des lois et des politiques publiques) provenant de la gouverne locale.

À l'aide de cette liste de critères, on peut différencier la fédération de l'État unitaire. Ce qui fonde principalement sa différence, c'est la représentation des États fédérés dans la fédération (King 1993). L'auteur communautariste John C. Calhoun a écrit, au XIX^e siècle que le gouvernement fédéral « is federal and not national because it is the government of a community of states, and not the government of a single state or nation »¹⁶ (Burgess 2006, 203). On peut avancer que la fédération constitue une forme d'organisation démocratique à la fois « centralisée » et « non centralisée » (Elazar 1987, 170; Watts 2002, 7); où plusieurs lieux de pouvoirs se côtoient, elle est en fait *pluricentralisée*¹⁷. En ce sens, cette forme

¹⁶ Bien que cette affirmation semble moins forte dans les fédérations culturellement homogènes (ex. : Allemagne, Autriche), elle s'applique bien au Canada, fédération hétérogène où cohabitent différents groupes nationaux, voir différentes nations.

¹⁷ Une fois exclus les régimes « centralisés » qui, si cette possibilité existe, sont le symbole d'un régime totalitaire, le caractère « non-centralisé » s'oppose ici à « décentralisé » où l'idée d'un centre persiste. Dans le fédéralisme, certaines fonctions (pouvoirs) sont centralisés, d'autres sont partagés entre plusieurs centres. Voir Requejo (2001b), Savard (2006, 62), Croisat (1995, 26).

d'organisation est pragmatique plutôt que dogmatique (Rocher 2006, 99), elle est le forum du compromis, entretenu par le dialogue (Brugmans 1969 dans *idem.*).

Le problème avec l'approche institutionnelle et structurelle, c'est l'inertie qui domine ce type d'analyse du fédéralisme. Comme le dit Rocher, la tentation de juger et de qualifier les fédérations selon des idéaux types construits réduit considérablement la portée de l'étude (2006, 100)¹⁸. C'est pourquoi l'accent mis sur le contrat initial, dans les critères de Wheare, ne doit pas cacher les évolutions. Pour Ivo Duchacek, le « fédéralisme est par définition un travail non terminé parce que plusieurs problèmes ne peuvent être anticipés ni résolus immédiatement » (1971, 13, nous traduisons), ce qui vaut également pour la fédération. Ce n'est qu'en étudiant l'évolution du fédéralisme, notamment dans ses dimensions normatives, qu'on pourra obtenir un portrait global des régimes fédéraux.

2.1.2 Dimensions normatives du fédéralisme

Tel qu'avancé ci-haut, le fédéralisme est une idéologie, une philosophie politique, une pensée s'appuyant sur des concepts normatifs et des pratiques. Voyons comment s'articule cette pensée politique en trois points.

Comme premier point, le fédéralisme est une idéologie. Un des premiers à s'éloigner d'une conception strictement légaliste fut William Livingston (1952). Il a affirmé qu'il n'y a pas que la structure politique qui soit fédérale, en insistant sur le fait qu'il y a, au départ, une société fédérale. La diversité sociologique constitue une base des clivages politiques institutionnalisés. S'appuyant notamment sur ce postulat, le fédéralisme comme idéologie est

¹⁸ Un simple exemple : bien que le Royaume-Uni ne puisse être considéré une fédération selon ces critères (il n'a pas de constitution écrite), on peut le considérer à juste titre comme un pays comportant des tendances fédérales, avec les autonomies importantes consenties notamment aux Écossais. Voilà pourquoi l'utilisation du terme *systèmes politiques fédéraux* est plus porteuse que *fédération*.

un principe soutenant l'organisation politique fédérale pour la gestion des conflits; on parle parfois du principe fédéral. Pour King (1982), le fédéralisme est une idéologie politique. Or, une idéologie politique est un ensemble de « valeurs, attitudes, croyances et intérêts qui se combinent pour faciliter une action avec but et engagement » (Burgess 1993b, 104, nous traduisons). La présence de l'idéologie fédérale alimente une culture fédérale et vise évidemment la formation de systèmes politiques fédéraux. Selon Burgess (1993a, 8), le fédéralisme est « la recommandation et (parfois) la promotion active d'un support pour la fédération » (dans Gagnon et Gibbs 1999, 75, nous traduisons).

Comme deuxième point, on peut tirer une double conséquence du *contenu* de l'idéologie fédérale décrite ci-haut. Le(s) fédéralisme(s) pense(nt) la diversité et la pense de façon dissensuelle. D'abord, l'idéologie fédérale peut varier grandement, pour autant qu'elle porte une conception du monde qui fasse part d'un souci pour la diversité, dans une visée relationnelle ou organisationnelle. Pour Rocher, ce qu'il appelle l'idéal fédéral relève d'une attitude et, suivant Elazar (1994) et Frenkel (1986), du caractère des relations humaines (Rocher 2006, 102). Ensuite, le fédéralisme ne peut pas être une idéologie universelle et unifiée, au sens d'une garantie pour la liberté, la démocratie et le pluralisme dans tous les systèmes politiques. Voilà pourquoi W.H. Riker, une référence en matière de fédéralisme, a rejeté la prétention du fédéralisme à être une idéologie, alors qu'il concevait cette dernière comme une doctrine totale (Burgess 1993b, 109). En résumé, il serait déjà plus habile de parler des fédéralismes.

King distingue trois orientations principales dans le fédéralisme : centralisatrice, décentralisatrice et équilibrée¹⁹. Sans être exhaustives des potentialités du fédéralisme, elles

¹⁹ Ces orientations apparaissent aussi être des attributs possibles de la fédération, cependant on discute ici clairement de choix normatifs et non institutionnels.

offrent une première perspective intéressante sur un choix normatif lié à une norme comme la solidarité ou l'interdépendance (voir ci-dessous). Pour résumer, considérant des institutions à la fois distinctes et réunies, le fédéralisme peut trouver des arguments plus favorables, respectivement, à l'unité (aux institutions communes; orientation centralisatrice), à la diversité (aux institutions séparées; orientation décentralisatrice) ou aux deux concurremment (orientation équilibrée). Cette typologie démontre les multiples possibilités du fédéralisme et par-delà, de la culture fédérale.

Le troisième point est la déclinaison du fédéralisme en de multiples valeurs. Comme chez Elazar, le fédéralisme est pour Burgess un « value concept » (1993a, 3). Il se *compose* de valeurs et permet, lorsqu'il est interpellé par le politique, de rendre attrayant un régime fédéral (Weinstock 2001, 79). L'invocation du principe fédéral dans une fédération s'oppose en cela à un choix rationaliste et instrumental de la fédération versus d'autres régimes. On retrouve donc les formulations du fédéralisme dans les œuvres de théorie politique, qu'elles soient vouées à cette vocation ou contenues dans des discours d'acteurs politiques comme ceux que nous étudierons.

Pour donner un exemple de valeurs, utilisons celles avancées par Guy Héraud. Ces six principes sont l'autonomie, l'exacte adéquation²⁰, la participation, la coopération, la complémentarité et les garanties. L'auteur rappelle que ce sont des « orientations », qu'elles s'appliquent en connaissance de cause à des « situations » et sont dynamiques et évolutives. En cela, nous voyons bien qu'elles sont des principes normatifs, qui pourraient s'appliquer à plusieurs situations humaines. Néanmoins, avec leur opérationnalisation, on aboutit à des institutions, fédérales, fondées sur ces principes. Par exemple, le premier principe d'autonomie contient le principe philosophique d'auto-affirmation. L'aboutissement logique

²⁰ Semblable à la subsidiarité.

de ce principe pour une collectivité, selon Héraud, est l'autogestion (1968, 43-60). Rocher et Smith (2003, 21) présentent également quelques valeurs composant le fédéralisme : unité et diversité, efficience et transparence, égalité et harmonie. En plus de celles-ci, d'autres possibilités révèlent la pluralité des orientations que peut prendre le fédéralisme. : respect mutuel, reconnaissance, tolérance, dignité, intégrité, réciprocité (Burgess 2000, en parlant de la base morale de l'esprit fédéral); paix, sécurité, prospérité, démocratie, liberté individuelle et collective, efficience, innovation, équité (Kincaid 1995); autonomie, contractualisme, subsidiarité (Karmis 1998, 46, à propos de l'école du fédéralisme intégral).

Ces valeurs peuvent se raccrocher à certaines écoles, comme le précise notamment Savard (2006), qui décrit trois approches fédérales²¹. On retrouve notamment, dans l'approche européenne, les valeurs de diversité, de pluralisme, de tolérance, d'autonomie et de subsidiarité (*Ibid.*, 34). Dans l'approche américaine, il y a la démocratie, l'efficience des coûts, la compétition et le pluralisme (*Ibid.*, 54). Finalement, l'approche canadienne comprendrait la non-subordination, l'asymétrie, la gestion commune de l'interdépendance, la protection des minorités et l'équité (*Ibid.*, 65). Aussi incomplète soit-elle, cette liste permettra de mieux comprendre les justifications normatives apportées à l'asymétrie, que nous verrons dans la prochaine section.

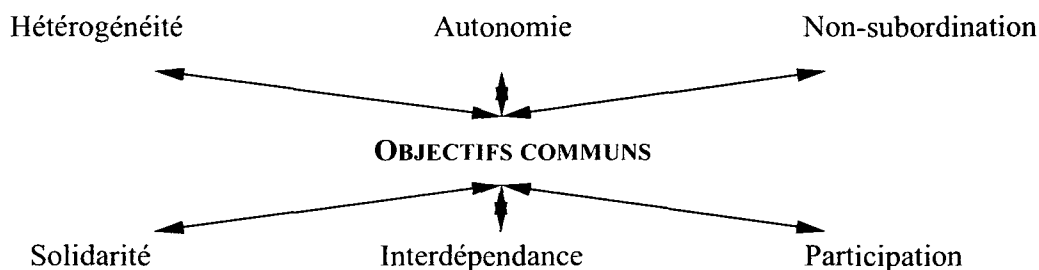
Pour mieux appréhender nos trois points, nous terminons sur le modèle de Rocher (2006) car il nous semble d'une grande valeur théorique pour comprendre comment se conjuguent, s'opposent et interagissent les différentes valeurs du fédéralisme. Selon lui, six critères organisent « l'idéal fédéral » selon deux triptyques, soit deux séries de trois valeurs,

²¹ Qui sont bien sûr des approches majoritaires à chaque « école » de pensée fédérale, mais ne sont pas exclusives de ce qui s'y est produit. La distinction de l'auteur entre « tradition » et « approche » sur la base d'une distinction entre approche actuelle et tradition historique ne nous convainc pas, d'autant plus qu'il remonte assez loin pour la formulation du fédéralisme notamment européen.

avec une au centre de chaque série, et qui sont toutes reliées à un point central. Dans la première suite, l'autonomie est le principe central et elle se complète de l'hétérogénéité et de la non-subordination. C'est l'idée de la démocratie libérale pluraliste qui ne repose pas sur la stricte majorité. La deuxième trilogie est centrée sur l'interdépendance, qui s'accompagne de la solidarité et de la participation. Sans celle-ci, il n'y aurait point de commun dénominateur entre les États. Cette interdépendance exige une participation aux institutions communes et une solidarité, c'est-à-dire une coopération. On revient ici aux tendances décentralisatrice et centralisatrice : ces deux séries de principes peuvent s'annuler une l'autre (*Ibid.*, 106). Il faut y trouver un certain équilibre, un certain idéal propre à la communauté politique. Tel que nous l'avons dit précédemment, parmi toutes les variations que peuvent prendre les fédéralismes, le dénominateur commun reste l'idée d'organiser les relations humaines sous l'angle du pluralisme : pour Elazar, la volonté de se fédérer se résume au « désir de construire une polité composée sur la base de principes républicains, enchâssés dans un cadre constitutionnel approprié et incluant une division du pouvoir »²² (1987, 195, nous traduisons).

²² La « polité composée » renvoie au pluralisme de société chez Rocher; où la polité est une tentative de traduire le terme anglais *polity*. Les principes républicains sont entendus au sens premier du terme, *res publica*, la chose publique, la démocratie.

Figure 1. Le principe fédéral en deux séries de valeurs



Source : adapté depuis Rocher 2006, 102

2.1.3 Critique du modèle conceptuel

Pour conclure notre étude conceptuelle du fédéralisme (idée) et de la fédération (institution), il nous semble qu'il y ait deux limites à la distinction. Dans un premier temps, après un quart de siècle où la différenciation des termes a été utilisée, elle apparaît avoir été mise de l'avant avec une rigueur surprenante qui met en jeu sa validité méthodologique : c'est probablement avec une noble intention de départ que les travaux sur le fédéralisme ont souhaité oublier les analyses de la fédération, avec l'objectif de ramener un certain équilibre conceptuel. Il semble néanmoins que peu de travaux aient tiré profit simultanément des analyses de la fédération et du fédéralisme. Dit autrement, les analyses institutionnelles, qui possèdent manifestement une valeur de synthèse, ont poursuivi leurs études structurelles de la même façon qu'avant la distinction de King. Au même moment, les travaux sur la philosophie fédérale ont désigné le fédéralisme avec un grand F, comme étant le seul gardien du « foedus ».

Sans vouloir exagérer la tension entre les travaux, rappelons que ces deux facettes de l'organisation politique vont de pair. Revenons un instant au lien qui unit le fédéralisme à la fédération. D'un côté, on oublie souvent que le fédéralisme, en tant que philosophie, sert

d'appui à la fédération. Les fédérations sont soutenues par des principes ou valeurs philosophiques. La majorité des auteurs qui font la distinction entre fédéralisme et fédération s'entendent pour affirmer ceci. Des attitudes fédérales données « matérialisent » des institutions propres à celles-ci (Rocher 2006, 108). L'explication de King passe par les règles qui sous-tendent les institutions, qui à leur tour influencent les comportements. Dans ce cas, « chaque fédération a un caractère philosophique ou idéologique » (1982, 76, nous traduisons). Il ajoute que chaque philosophie fédérale ne conduit pas nécessairement à une fédération, mais qu'à l'inverse il ne peut y avoir de fédération sans fédéralisme. Plus exactement, le principe fédéral à l'œuvre dans chaque fédération a une fonction de légitimation. La présence d'une culture fédérale, de principes normatifs soutenant des institutions à la fois séparées et unies est garante d'une fédération légitimement nommée comme telle (Rocher 2006, 110). Les fédérations reflètent une forme de fédéralisme, des valeurs, des buts (Croisat 1995; Burgess 1993a, 9; King 1982, 146).

D'un autre côté, une société démocratique et fédérale ne peut être que dynamique. Pour Rocher, le régime fédéral est « intrinsèquement évolutif » (2006, 109) tant pour gérer les conflits internes que pour aboutir à une légitimation continue. Cette proposition se devine également à la suite d'un argument précédent sur l'impossible universalisme du fédéralisme. Finalement, cette culture fédérale évolutive prend son sens chez Elazar (1987, 67-69)²³ dans sa distinction entre structure et processus fédéraux. *Ce n'est que la combinaison des deux qui permet un « régime fédéral »*. Si, pour Jean-François Savard, « les principes forgent les dimensions institutionnelles et ces dernières remettent parfois en question les principes normatifs du fédéralisme » (2006, 77) et pour Burgess la relation est symbiotique,

²³ C'est notamment sur la base de ces critères qu'il peut démocratiquement disqualifier, en bonne partie, les soi-disant fédérations mexicaines et soviétiques (des années 1980).

dynamique et continue (1993b, 105), nous sommes enclin à voir, avec ce dernier, que les relations de pouvoirs entre acteurs et intérêts amènent le fédéralisme et la fédération à s'influencer mutuellement, au gré des tensions et des conflits.

La deuxième limite, qui tire son origine de la première, est l'absence d'un terme englobant prenant en compte le fédéralisme et la fédération afin de caractériser cette interaction continue, cette symbiose. Les travaux semblent parfois reprendre le terme « fédéralisme » pour décrire cet ensemble, comme dans l'utilisation de l'expression « fédéralisme asymétrique », qui ne décrit pas seulement une position normative sur l'asymétrie dans les fédérations, mais à la fois la réalité institutionnelle et les principes philosophiques qui la fondent. Ce qui semble en fait ne posséder aucun terme propre a été décrit jusqu'ici dans cette thèse comme le « régime fédéral ». Utiliser, par exemple, l'expression « régime fédéral », composé d'une double réalité : fédéralisme et fédération, permettrait d'utiliser à leurs justes titres les deux dimensions analytiques, soit côte à côte, et d'éviter de réifier l'une ou l'autre comme étant la « vérité fédérale ». Pour clarifier notre propos, nous utiliserons l'expression « régime fédéral » qui, bien qu'encore imprécise, marque l'amalgame que nous souhaitons établir avec les deux autres concepts.

Il s'en dégage, pour notre thèse, une perspective méthodologique intéressante. En effet, nous rejetons la considération stricte d'une perspective structurelle des fédérations qui conduit trop souvent, nous l'avons vu, à la préséance du modèle fédéral symétrique. Également, nous évitons la seule perspective idéale, où le discours serait le seul argument d'autorité pour l'explication ou la compréhension de la « vérité ». La définition du « régime fédéral » que nous avons élaborée conduit à traiter les deux perspectives. Notre comparaison se devra d'étudier les deux facettes (structures et normes) de la constitution canadienne vue par les réformateurs québécois et de considérer les deux, à tour de rôle, comme possibles

variables indépendantes et dépendantes. Il sera ainsi plus aisé de donner un sens aux institutions mises en place par les acteurs et de comprendre l'enjeu du fédéralisme.

2.2 L'asymétrie dans les fédérations

L'asymétrie est une caractéristique potentielle d'un « régime fédéral ». À l'instar de notre théorisation de la fédération et du fédéralisme, elle s'incarne dans les institutions du régime et dans les relations entre les composantes de celui-ci. De plus, on la justifie ou l'on s'y oppose sur la base de principes philosophiques soutenant cette forme d'organisation fédérale (voir le chapitre III).

Alfred Stepan (1999) explique la quasi-absence de préoccupation pour l'asymétrie dans les études sur les fédérations : cela provient de la sacralisation du modèle territorial et symétrique américain en tant qu'idéal type du fédéralisme. Aujourd'hui, les préoccupations à propos de l'asymétrie sont croissantes²⁴, mais cela se discute depuis longtemps dans la fédération canadienne (à propos de ses minorités nationales) sous diverses appellations : statut particulier, statut spécial, société distincte, État/gouvernements autonome, troisième ordre de gouvernement, etc. Cependant, le déficit conceptuel demeure. Cette section en deux parties permettra d'abord une relecture critique de la littérature sur l'asymétrie *sous l'angle institutionnel* : nous allons décortiquer les aspects plus larges de *l'hétérogénéité des politiques et rapports fédératifs* avant de définir une typologie en trois temps : *conditions* de la diversité, *asymétries administratives* et *asymétries constitutionnelles* et en deux objets : *pratique* ou *intentionnel*. Le tout qui nous lancera sur la piste (dans le chapitre suivant) des fondements normatifs de l'asymétrie.

²⁴ Observer notamment les contributions dans A.-G. Gagnon (dir.), 2006, *Le fédéralisme canadien contemporain*, Linda Cardinal (dir.), 2008, *Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques et nationales* et l'ouvrage dirigé par Robert Agranoff, 1999, *Accommodating diversity : asymmetry in federal states*.

2.2.1 Aspects et dimensions institutionnelles de l'asymétrie

Cette première partie examinera les aspects et dimensions structurels de l'asymétrie tels que décrits dans la littérature contemporaine. À cette fin, nous inclurons les définitions de l'asymétrie dans une perspective plus large, que nous appellerons *l'hétérogénéité des politiques et rapports fédératifs* ou plus largement la diversité de politique et les politiques de diversité. Puis, nous allons resserrer la définition d'asymétrie pour éviter le piège d'un concept fourre-tout et nous rapprocher de la distinction entre asymétries identitaires, sociales et institutionnelles (McRoberts 2006).

D'emblée, l'asymétrie fédérale est le contraire de la symétrie fédérale. La littérature affirme que la *symétrie fédérale* est « l'uniformité entre les États fédérés dans leurs relations à l'intérieur d'un système fédéral » (Watts 2005, 2, nous traduisons); c'est le traitement identique de ces États (Brown 2005, 2). Par opposition, l'*asymétrie fédérale* est l'absence de traitement uniforme (Laforest 2005, 1), la différence de traitement (Smith 2005, 2), du degré d'autonomie et des pouvoirs (Watts 2005, 2), l'hétérogénéité des relations des États fédérés entre eux et avec le gouvernement général.

Selon Watts (1999; 2005), une fédération asymétrique peut posséder sept aspects distincts : (1) la population, la richesse et le territoire relatif de chaque État, (2) l'autonomie des pouvoirs, des ressources fiscales et les transferts disponibles de l'État, (3) la représentation dans les institutions fédérales, (4) la représentation dans les relations intergouvernementales, (5) l'uniformité de l'application de la charte des droits, (6) le poids dans la formule d'amendement et (7) l'uniformité dans les constitutions internes.²⁵

²⁵ En fait, on peut dire qu'il y a là quatre ensembles : (1) et (7) sont à propos des États fédérés, (2) à propos des champs de juridictions, (3), (4) et (6) à propos de la représentation au centre et (5) à propos de la Charte (suivant Watts 1991). Pour plus de clarté, apportons quelques exemples. Le premier aspect concerne les distinctions sociologiques et démographiques établies par Tarlton (1965), par exemple le poids de population de

Une fédération asymétrique peut de plus posséder des dimensions variables (Watts 1999). Les asymétries peuvent être *permanentes* ou *temporaires*, ces dernières disparaissant après une certaine période ou devenant permanentes. Elles s'appliquent soit à des entités *formelles* (des États fédérés) ou des États dits *périphériques*. Dans ce dernier cas, les exemples concernent surtout des petites entités qui n'ont pas le statut d'États fédérés, mais sont tout de même associés à une fédération. On parle alors en anglais de « *federacy* ». Un exemple est celui de l'association fédérale entre les États-Unis et Porto Rico, ce dernier n'étant pas un État américain et disposant d'ailleurs de pouvoirs et de droits différents²⁶. Troisièmement, il y a une distinction à faire entre asymétries *de facto* et *de jure*, sur laquelle nous reviendrons. Finalement, il y a des *conditions* d'asymétries et des *résultats* asymétriques (Watts 2005, 2). Les premières renvoient aux conditions historiques, sociales, économiques et culturelles qui fondent la dissemblance entre États, alors que les résultats concernent la nature des relations politiques et constitutionnelles existantes entre ces États.

la Californie versus le Wyoming, bien que cela puisse être établi intentionnellement. Le deuxième point a trait à la division des pouvoirs ainsi qu'à la possibilité de lever ses propres taxes. Par exemple, au Canada, notons que le budget provincial des provinces les plus pauvres dépend en grande partie des transferts fédéraux, contrairement à l'Alberta ou l'Ontario. Troisièmement, il y a le poids (représentation descriptive relative) des entités dans les institutions fédérales, par exemple dans une chambre haute représentative des entités constituantes. Notons que l'égalité des États au Sénat américain entraîne une surreprésentation des petits États. Également, le nombre de sièges réservés aux juges civilistes québécois à la Cour Suprême du Canada, bien que ceux-ci ne soient pas des représentants du Québec (McRoberts 2006, 511). L'asymétrie dans le quatrième aspect peut pallier l'absence de celle-ci dans le troisième, notamment dans les fédérations où les relations intergouvernementales constituent d'importants forums. Par exemple, les procédures de vote prévus aux organes institutionnalisés de relations intergouvernementales. Le Conseil de l'Union européenne constitue un exemple avec sa procédure de vote à majorité qualifiée. Un exemple du cinquième aspect serait une protection supplémentaire pour une minorité d'un État fédéré (ex.: écoles catholiques en Ontario dans la *Loi constitutionnelle, 1867*) ou l'inapplication ou l'application partielle de la Charte dans certains États (par exemple sous l'effet de la clause dérogatoire de la *Loi constitutionnelle, 1982*). Sixièmement, le poids dans la formule d'amendement peut protéger certains États, par exemple avec les veto régionaux dans la formule canadienne suite à la *Loi concernant les modifications constitutionnelles (veto régional)*. Finalement, les fédérations où les États fédérés possèdent des constitutions, par exemple les États-Unis, peuvent prévoir des statuts différenciés aux citoyens de cet État.

²⁶ Alors pourquoi ne pas inclure ici les territoires canadiens ou la relation avec la communauté Nisga'a en Colombie-Britannique (McGarry 2005) ? En fait, la question demeure sans réponse, et c'est là une autre preuve de la prédominance du fédéralisme symétrique. Il semble difficile de décrire une entité, avec des pouvoirs différents, autrement que par son statut « périphérique ». Nous éviterons donc cette distinction, afin de conférer à chaque partenaire une valeur symbolique équivalente.

Quant à cette distinction entre conditions et résultats, on la retrouve chez Tarlton (1965), le premier à avoir conceptualisé l'asymétrie. Celui-ci a avancé que la nature *fédérale* des relations entre un État fédéré et le gouvernement général varie grandement d'un État à l'autre. Puisque chacun des États a un profil culturel, social, économique et politique différent, il s'ensuit que sa relation propre au gouvernement général n'est pas identique à la relation des autres entités. Pour l'auteur : « [t]he 'federalism' of the system is likely to be variegated and disparate among all the essential units » (*Ibid.*, 867), au sens où certains États plus forts entretiennent une autonomie plus grande par rapport au gouvernement général. Tous les systèmes fédéraux sont, à un degré ou à un autre, asymétriques, car les entités fédérées ne sont jamais identiques, de par leurs populations, leurs ressources, etc. La position de Tarlton est celle d'une diversité territoriale, sociologique et démographique inhérente à chaque société qui produit des asymétries dans le cas d'un régime fédéral. Certains parlent d'asymétries « naturelles » (Cardinal 2008, 19) ou « banales » (Graefe 2008). Bref, alors que Tarlton a simplement décrit les relations à l'intérieur de toute fédération, nous croyons qu'il ne convient pas de parler d'asymétries. Dans la typologie tripolaire de l'hétérogénéité des politiques que nous proposons (figure 2), la diversité décrite ici portera le nom de « conditions empiriques de la diversité »²⁷.

La conception de l'asymétrie a évolué et s'est de nos jours distanciée de l'approche de Tarlton : elle n'est plus seulement ce constat « empirique », mais l'observation d'un traitement institutionnel différencié de certaines unités (McGarry 2007, 105). Dans la réalité politique, le vocable asymétrique est peu utilisé par les acteurs politiques, car il donne l'impression d'un traitement de faveur accordé à une des entités fédérées. Pourtant, un

²⁷ Elle correspond aux conditions empiriques de la diversité ainsi qu'à l'aspect (7) identifié par Watts (2005), lorsque la constitution interne d'un État ne regarde que celui-ci. Il faut ajouter les législations et politiques publiques des législatures étatiques.

traitement différencié peut signifier tout autant la prise en charge de plus de pouvoirs, comme il est généralement entendu, que de moins de pouvoirs, comme dans le cas du statut des territoires au Canada (*idem.*; Smith 2005, 2). C'est pourquoi la formulation de Jeremy Webber (1994, 229) semble plus juste. Il indique que la différence ne signifie pas la supériorité et que l'asymétrie n'enlève pas de pouvoirs aux autres États fédérés, mais ne fait que *déplacer le lieu d'exercice* de certains pouvoirs publics²⁸.

Alors que la première catégorie se veut surtout un reflet de l'asymétrie sociétale, les deux catégories suivantes regroupent des politiques de diversité institutionnalisées (figure 2). La littérature indique qu'à l'intérieur de ces formes institutionnalisées de différence d'autonomie²⁹, on retrouve les asymétries de fait et asymétries légales³⁰. Les premières, dites *de facto*, s'incarnent dans les pratiques de la fédération qui exercent dans les faits, dans les résultats, une relation dissemblable avec un ou plusieurs États fédérés. Les asymétries légales sont celles qui sont inscrites dans les textes de loi et dits *de jure*.

Cette distinction considérée jusqu'ici fondamentale par pratiquement tous les auteurs qui ont écrit sur le sujet est néanmoins fort vague. Notre étude relève des cas d'asymétries formulées dans les ententes intergouvernementales. Comment classer celles-ci entre de jure et de facto, alors que ces ententes sont « aux confins du droit et du non-droit » (Poirier 2005)? Le consensus n'existe toujours pas en termes d'asymétries institutionnelles. Notre

²⁸ Toutes les formes d'asymétries que nous décrivons peuvent prendre un caractère positif ou négatif. Il ne s'agit pas d'un jugement sur le bien ou le mal de la chose, mais plutôt sous l'aspect quantitatif des termes. Une asymétrie positive accordera des compétences supplémentaires à l'État fédéré, ira dans le sens d'une décentralisation de la souveraineté fédérale ou commune. Une asymétrie négative ira dans le sens inverse, en réduisant les compétences de l'État fédéré, en centralisant la souveraineté étatique.

²⁹ Soit les critères (2), (3), (4), (5) et (6) de Watts (2005). Le critère (1) en fait partie également lorsque la délimitation des entités fédérées est réalisé par volonté politique et engendre des asymétries de population et de territoire. On pense généralement aux formations de fédérations par dévolution.

³⁰ Le même exercice qu'à travers les sept aspects de Watts pourrait s'appliquer. Nous ne donnerons qu'un exemple relatif à l'autonomie fiscale. Une autonomie asymétriquement de facto prévoit des transferts fédéraux calculés différemment pour une province selon les ententes convenues, alors qu'une asymétrie de jure prévoit un calcul différent établi dans la constitution ou, à défaut, des pouvoirs constitutionnels de taxation différents pour cette province.

typologie se base sur celle de Réjean Pelletier, dans le collectif dirigé par Linda Cardinal (2008). On y retrouve des typologies inspirantes, bien qu'un désaccord terminologique important persiste³¹. Nous tenterons d'y mettre de l'ordre. Une confusion supplémentaire provient de l'absence de questionnements réels sur la différence entre les asymétries provenant de statuts différenciés explicites (par intention) et entre les pratiques différenciées (les termes sont de David Milne 1991), qui permettent à des États d'obtenir une asymétrie en pratique, bien qu'elle soit disponible à toutes les composantes de la fédération (Gagnon et Garcea 1988, 319)³².

2.2.2 Diversité de politiques et politiques de diversité. Un modèle en six temps : trois catégories et deux objets

Nous retiendrons essentiellement trois formes d'hétérogénéité dans les politiques publiques et rapports fédératifs. La première « de conditions » a été expliquée ci-haut et ne relève pas de choix plurilatéraux en vue de structurer la fédération de façon asymétrique (i.e. n'est pas une asymétrie institutionnelle). Elle reflète plutôt la diversité territoriale/sociale dans un pays (Requejo 2004b, 272). La deuxième catégorie, que R. Pelletier (2008) et Cardinal (2008) nomment *de jure à variante administrative*, comprend les asymétries administratives. Sont ici considérées administratives les ententes intergouvernementales qui régissent l'exécution des compétences entre gouvernements. Conséquemment, cette catégorie regroupe les ententes qui permettent l'asymétrie, que ces ententes soient bilatérales

³¹ Par exemple, ce qui pour Pelletier est « politique » (2008, 38) est pour Graefe « banal » (2008, 140). Ce qui pour Pelletier est « administratif » (2008, 38) et pour Graefe « politique » (2008, 139).

³² Voici un exemple de cette mésentente théorique : pour Smith, une asymétrie *de facto* peut provenir d'une symétrie légale, par exemple une option donnée à toutes les composantes de la fédération, mais utilisée seulement par une ou quelques unes (ex. : les programmes canadiens d'opting-out). Il peut donc s'agir d'une asymétrie *de résultats* (Smith 2005, 2). Cependant, pour Gibson, la symétrie signifie l'égalité d'opportunité. Dans un tel scénario, s'il y a inégalité de résultat (la même chose que dans l'exemple de Smith), il n'y a pas nécessairement d'asymétrie (Gibson 2005, 2).

ou (parfois) multilatérales, entre le gouvernement général et les États fédérés. La troisième catégorie regroupe les asymétries constitutionnelles. Simplement, celles-ci sont prévues dans les dispositions constitutionnelles d'une fédération. Il y a bien sûr, au Canada, une tension par rapport à ce que contient la « Constitution », dû au mélange du parlementarisme britannique (régime de common law) et du fédéralisme constitutionnel américain dans notre régime politique. Néanmoins, nous faisons par là référence principalement aux textes constitutionnels, dont les principales parties se retrouvent aux *Lois constitutionnelles de 1867 et de 1982*.

Dans les trois cas, il y a deux objets possibles. L'hétérogénéité des politiques se divise entre « pratiques différenciées » et « statuts différenciés ». Les premières formes des différenciations de politiques disponibles à toutes les entités, mais utilisées en pratique par un ou certains États fédérés, alors que les « statuts différenciés » sont précisément formulés pour une seule entité fédérée; on parle alors d'une institutionnalisation de l'asymétrie consentie par intention. Le gouvernement de l'ensemble du pays consent à un statut différencié spécifique. Nous proposons un tableau en six types à la figure 2.

Figure 2. Typologie de la diversité des politiques et des politiques de diversité³³

		De conditions empiriques <i>Tarleton (1965)</i>	
		Administratives <i>Ententes intergouvernementales</i>	Constitutionnelles
En PRATIQUE	Diversité territoriale	<ul style="list-style-type: none"> -Entente canadienne sur l'union sociale (1999) sans le Québec -Immigration (ententes avec provinces) -Collection des impôts -Ententes sur la main-d'œuvre 	<ul style="list-style-type: none"> -Pouvoir dérogatoire, art. 33, LC1982 -Droit de retrait, art. 38(3) et 40, LC1982 -Promotion sociale, art. 6(4), LC1982
	<ul style="list-style-type: none"> -Régimes d'éducation -Systèmes de santé -Politiques publiques provinciales -Systèmes juridiques de droit privé 		
Par INTENTION	<ul style="list-style-type: none"> -Politiques publiques fédérales (ex. : développement économique régional) 	<ul style="list-style-type: none"> -Provinces à la Francophonie internationale -Ententes sur les revenus des ressources en haute mer avec TNL et NE (2005) -Gouvernement Nisga'a 	<ul style="list-style-type: none"> -LC1867 : Uniformisation des lois, art. 94, langues, art. 133, sénateurs, art. 22 et 23 -LC1982 : Bilinguisme au NB, art. 16 à 20, régime scolaire linguistique, art.93A -Meech et Charlottetown : clause Québec -Juges civilistes, art. 6, Loi sur la Cour Suprême -Constitutions provinciales (ex. : termes d'union)
	1 ^{re} catégorie	Péréquation 2 ^e catégorie	3 ^e catégorie

En écartant la première catégorie, qui s'appuie sur l'hétérogénéité sociale et relève plus de gouvernance que de politique entre les États membres de la fédération, il reste quatre types d'asymétries potentielles. Suivant ces quatre catégories, le Canada est-il une fédération asymétrique caractérisée par un fédéralisme asymétrique? Une réflexion normative sur le fédéralisme nous permet d'y répondre, en accord avec la théorie fédérale rappelée dans ce chapitre. À notre sous question de recherche A, nous avons décortiqué les moyens potentiels d'une fédération pour appliquer l'asymétrie, mais on ne peut toujours pas affirmer où se concrétise le fédéralisme asymétrique. Le prochain chapitre tentera d'y répondre.

³³ On notera la place incertaine de la péréquation qui incarne au Canada une forme d'asymétrie financière. Son classement incertain repose sur sa nature : programme du gouvernement général ou entente intergouvernementale? (Voir Watts 2006, 216).

Chapitre III. Les dimensions normatives du fédéralisme asymétrique

« Human life touches on absoluteness in virtue of its dialogical character, for in spite of his uniqueness man can never find, when he plunges to the depth of his life, a being that is whole in itself and as such touches on the absolute. Man can become whole not in virtue of a relation to himself but only in virtue of a relation to another self. This other self may be just as limited and conditioned as he is; in being together the unlimited is experienced. »
-Martin Buber

Il semble important de questionner les postulats soutenant un fédéralisme asymétrique, car une hypothèse avance que les contours de la justice dans une démocratie multinationale (un enjeu de politique majeur) sont trop peu questionnés, par la force de l'emprise d'une pensée libérale atomisante³⁴. Alors que le chapitre précédent a trouvé une réponse, dans les structures des fédérations, à la sous question A, il faut maintenant, en accord avec la conceptualisation des fédéralismes et des fédérations que nous avons développée, y trouver une réponse normative. C'est ce sur quoi se penche ce chapitre.

Tout comme la distinction entre fédération et fédéralisme, l'asymétrie, en plus de sa dimension institutionnelle, repose également sur une philosophie la justifiant. Il faut dévoiler ce dont il est question, sur le plan moral, alors que la plupart des travaux sur l'asymétrie ont jusqu'ici évité ce débat. En relation avec les principes énoncés dans la partie conceptuelle sur la dimension normative du fédéralisme, le fédéralisme asymétrique trouve son origine

³⁴ À titre d'exemple évocateur, prenons un texte de Gordon DiGiacomo sur le contenu démocratique des ententes intergouvernementales au Canada (2005, 12-14). Dans une tirade au contenu ouvertement trudeauiste (voir la partie sur Trudeau plus bas), l'auteur critique une justification démocratique d'un statut spécial pour le Québec et les Autochtones : « in its essence, democracy simply means that the people rule. It is not about recognizing distinct communities ». Et l'auteur de poursuivre : « One cannot say that the recognition of distinct communities is a fundamental aspect of democracy ». Or, il faudrait d'abord s'entendre sur ce qu'est la démocratie. DiGiacomo répond de façon expéditive : le règne du peuple. Une conception aussi légaliste mène ici au règne (majoritaire) du peuple (canadien). C'est là passer outre bien des raisons d'être du fédéralisme et de sa majorité composé. D'où le besoin de questionner l'idéal derrière la fédération canadienne.

idéologique dans les conceptions du fédéralisme³⁵. Après avoir décrit une analyse du fédéralisme asymétrique qui situe le débat, nous recenserons les arguments en faveur et en défaveur de l'asymétrie, avec une certaine attention au cas canadien. Nous serons à même de constater sur quels plans compétitionnent les raisonnements et quelles sont leurs prétentions téléologiques.

Selon nous, le fédéralisme asymétrique trouve une importante défense dans la divergence des identités fédérées qui fondent une communauté politique fédérale, elles-mêmes fondées sur une pluralité de perceptions des « Nous ». Là où le partage d'une identité similaire conduit à une vision fédérative qui permettrait des relations symétriques entre États fédérés, la diversité de ces visions encourage plutôt une structure institutionnelle et constitutionnelle asymétrique, dans l'optique de justice où ce pluralisme idéologique, identitaire et social est respecté. Pour dire les choses plus clairement, et c'est d'ailleurs comment l'on interprète les demandes d'asymétries au Canada, lorsqu'il y a un conflit trop grand entre visions centralisatrices et décentralisatrices³⁶ (qui correspondent chacune à des visions portées par les appartenances diverses), et qu'il est impossible de parvenir par délibération démocratique à une structure balancée, l'asymétrie peut s'imposer comme une solution potentielle.

Louise Tillin, dans son article « United in Diversity? Asymmetry in Indian federalism », suggère deux types d'arguments favorables au fédéralisme asymétrique (2006, 48-52). D'une part, les arguments normatifs, que nous exposerons ici-bas et, ensuite, les arguments fonctionnels, qui exigent une évaluation pragmatique des coûts et bénéfices du

³⁵ Voir les dimensions normatives du fédéralisme au chapitre précédent.

³⁶ À noter que les visions centralisatrices tout comme les visions décentralisatrices sont au pluriel. Il n'est pas question d'une simple opposition binaire, mais de conflits idéels entre nations internes, voir entre les autres formes d'appartenances collectives internes à une société démocratique.

fédéralisme. Ces derniers arguments permettent l'hétérogénéité des politiques (plus précisément les conditions empiriques de la diversité) ainsi que les quelques asymétries déjà présentes au Canada et dans d'autres fédérations (nous parlerons avec Watts « d'arrangements asymétriques », voir à la fin du chapitre). Elle conclut cependant, tout comme nous dans le chapitre précédent et l'actuel chapitre, à une définition plus restrictive de l'asymétrie, celle d'une « création constitutionnelle consciente » qui vise l'application d'une politique de la reconnaissance en démocratie multinationale (*Ibid.*, 48, nous traduisons). Nous constatons, avec elle, qu'il y a des considérations *morales* derrière l'asymétrie, en plus d'objectifs rationalistes.

3.1 Arguments normatifs en faveur de l'asymétrie

En ne nous limitant pas au cas canadien, on remarque que l'asymétrie reçoit une défense en vertu du plurinationalisme des sociétés. Ferran Requejo a décrit depuis quelques années le fédéralisme qu'il prône pour le XXI^e siècle, qui s'accorde avec le pluralisme culturel des sociétés multinationales : le fédéralisme pluriel. Sur le plan strictement théorique, il croit qu'on ne doit plus voir de conflit dans la tension entre, d'une part, l'universalisme égalitaire basé sur la dignité humaine et, d'autre part, le particularisme des identités culturelles et l'intersubjectivité communautaire (2001a, 112). En ce sens, les solutions rationalistes (comme la symétrie fédérale) tout comme le relativisme total (multiplier les États en fonction de chaque nation qui vise l'autodétermination, c.-à-d. le principe des nationalités et de l'État-nation) sont à proscrire. Le fédéralisme pluriel est à même, selon lui, de faire le pont entre ces deux conceptions obsolètes. Néanmoins, pour sortir les États contemporains de leurs préjugés actuels envers l'un et l'autre de ces modèles, il appelle à une nouvelle révolution des droits dans les démocraties libérales : la « vague

culturelle » (2004b, 263). Les cultures minoritaires dans les États multinationaux participeront ainsi à la réalisation du fédéralisme pluriel. Les attributs de ce dernier sont : une *reconnaissance politique et constitutionnelle* acceptable à tous les partenaires nationaux de la fédération, une série d'*arrangements asymétriques* ou confédéraux pour l'autodétermination des communautés nationales et finalement des processus *multinationaux* de gouverne et de réforme du gouvernement commun (2004a, 36), complété par des *arrangements symétriques* dans les autres dimensions gouvernementales (2004b, 269).

Partant d'un tel point de vue universalisable, il s'est développé au Canada depuis quelque temps une école de la reconnaissance multinationale, qui milite en faveur du fédéralisme asymétrique. Les auteurs sélectionnés se veulent selon nous représentatifs de courants de pensée, malgré l'oubli volontaire de textes importants (tel Will Kymlicka 1998), mais qui nous rapprochent de la compréhension pratique de la situation canadienne.

Débutons par Alain-G. Gagnon (2001; 2006b; 2008), avant de le confronter à d'autres comme Charles Taylor et James Tully. Gagnon est un de ceux ayant exploré le plus systématiquement la question des fondements normatifs du fédéralisme asymétrique. Selon lui, trois principes justifient l'asymétrie : communautaire, égalitaire, démocratique. D'abord, le *principe communautaire* vise tant la préservation des traits des communautés, l'existence de communautés politiques distinctes, la continuité historique de celles-ci et la promotion de leurs cultures (2008, 71). Ces communautés sont définies, suivant Webber (1994), comme des « groupes de gens unis par des traditions institutionnelles communes, des aspirations historiques à l'autonomie décisionnelle, une langue publique commune et des modèles similaires d'allégeances gouvernementales » (Gagnon et Gibbs 1999, 79). La communauté, posée comme la base de la vie en société, est un référent incontournable et confère au Québec une responsabilité particulière que ne peuvent partager les autres provinces.

Deuxièmement, l'auteur avance le *principe d'égalité*, qui s'applique entre les peuples, comme dans le premier principe, mais aussi entre les individus. Pour lui, cette relation égalitaire implique une asymétrie au Canada, puisque l'égalité formelle tel qu'entendu dans le libéralisme procédural ne permet pas le traitement équitable, tant entre individus qu'entre nations. Cela parce qu'une nation (ex. la nation canadienne, voire la nation canadienne-anglaise), majoritaire dans un État multinational, peut imposer « démocratiquement » (à la loi du nombre) ses objectifs si l'égalité entre les nations internes n'est pas un principe reconnu (voir section 6.1 sur le nationalisme majoritaire). Gagnon croit plutôt que le « fédéralisme permet au concept d'égalité de dépasser l'interprétation restrictive que l'on se fait du traitement égalitaire pour lui substituer une interprétation plus subtile de l'égalité des chances ou même d'une égalité globale entre les communautés nationales » (2008, 78). Autrement dit, si le moule uniforme canadien, basé sur la reconnaissance égale des droits individuels, ne permet pas aux Québécois d'exprimer leurs droits collectifs, alors un modèle d'équité doit permettre aux individus de ces deux communautés de choisir les politiques en fonction de leurs besoins. Il est donc question du passage du traitement identique des individus (et par extension, des provinces) à un traitement équitable³⁷.

La troisième valeur qui fonde le fédéralisme asymétrique est le *principe démocratique*. Celui-ci vise la participation politique des individus, la pleine reconnaissance de leur statut de citoyens, l'égalité des citoyens et la légitimité du régime (dans le même sens que Jane Jenson³⁸). Considérant l'impossible neutralité de l'État, la fédération doit permettre

³⁷ Gagnon retrace bien l'argument pour le passage d'un libéralisme égalitaire indifférencié à une citoyenneté différenciée, telle qu'il le préconise ici. Néanmoins, il vise selon nous plus directement l'égalité entre les nations internes et son argument, bien que présenté en tant que justification visant les individus, est un argument communautariste de même teneur que le premier principe évoqué. Voir la critique ci-dessous.

³⁸ Toujours sous l'angle libéral, avec une perspective de l'individu, Jane Jenson (1998) affirme que c'est le droit à la pleine citoyenneté qui fonde « l'asymétrie du multinationalisme ». Ce concept, la *citoyenneté*, se définit tant par les droits, l'appartenance et l'accès (au sens de participation politique). Les conditions de

la réalisation de ces facteurs démocratiques. Là où elle se réalise le mieux, suivant la philosophie des Pères fondateurs américains et de Montesquieu, c'est dans l'organisation politique autour des petites républiques, des communautés. Dans les petites républiques, la participation et la légitimation du système se renforcent plus facilement par la volonté même des individus. Cela est possible dans la mesure où les débats publics sont conduits à l'intérieur des codes culturels propres à chaque communauté, dont au premier chef la langue. Dans le cas canadien, cela implique notamment une attention spécifique à la communauté québécoise qui se veut différente et, par conséquent, un fédéralisme asymétrique conférant une relation particulière entre Québec et ses partenaires permettra de préserver l'union et de légitimer un ordre fédéral démocratique aux yeux des Québécois.

Gagnon propose des principes intéressants, mais son argumentation dans chacun des cas se range derrière l'idée de la préséance des communautés. Il préfère les valeurs de la diversité parmi les différentes orientations du fédéralisme. Dans le double triptyque de Rocher, présenté dans la partie précédente, c'est la série hétérogénéité-autonomie-non-subordination qui obtient la faveur. Par contre, la solidarité et l'interdépendance s'effacent du modèle de Gagnon. De là, l'insistance sur la seule diversité (tout comme l'interprétation de Gagnon que fait Rainer Bauböck 2003, 21) est également apte à fonder la souveraineté des communautés ou, par exemple, les régimes de type confédéral comme l'Union européenne. À partir du moment où l'asymétrie devient une solution obligée sur la base unique de ces principes, la dimension normative du fédéralisme s'efface graduellement pour faire place à un régime plutôt républicain.

diversité (notamment nationale mais non exclusivement) exclut d'emblée une solution universelle pour permettre l'appartenance et l'accès, mais plutôt une solution différenciée, asymétrique. Un peu comme chez Tully, c'est une valorisation de l'égalité de bas en haut.

Si la conclusion de Gagnon apparaît respectueuse des communautés, il conviendrait à notre avis, de renverser son argumentaire libéral à tendance républicaine. Cela permettra de confronter les adversaires des multinationalistes, appelons-les « fédéralistes symétriques », sur la base de raisonnements de même nature, soit une philosophie libérale. Par exemple, pour Kenneth McRoberts (2006), c'est à la suite de la *présence d'asymétries sociales et identitaires*, dans une communauté libérale, que le fédéralisme asymétrique a le potentiel de s'imposer comme solution. Or, comment se forment ces asymétries sociales et identitaires? Il faut donc revenir à la construction des identités, ainsi qu'aux identités collectives (ces asymétries sociales et identitaires dans le Canada contemporain).

C'est ce à quoi contribue Charles Taylor en ne proposant rien de moins qu'une refondation de l'unité canadienne qui reposera désormais sur la *reconnaissance mutuelle* (Taylor 1991; 1994). La reconnaissance est devenue selon lui un impératif, une exigence de justice, dans les sociétés modernes. Cela est depuis la fin des grandes hiérarchies sociales qui organisaient la vie féodale. Les êtres humains visent depuis à être *égaux, par l'octroi à chacun d'une semblable dignité*. De façon concomitante à cette égalité, les citoyens recherchent de plus en plus en eux-mêmes, à travers un processus d'individualisation, cette dignité propre. Il s'agit de l'*authenticité*. Pour Taylor, la question de la reconnaissance est avant tout une question identitaire. En cela, il se place dans la perspective hégélienne d'une construction identitaire *dialogique*, soit que la formation de Soi est un processus relationnel, dans les rapports et observations avec le monde des semblables, les êtres humains. Cette authenticité respectée, même dialogique, permet la reconnaissance de la *diversité profonde*.

Longtemps, le libéralisme a cru parvenir à l'égalité et à l'authenticité des humains en adoptant une politique moralement neutre, qui faisait l'économie d'une discussion sur le bien et le bon. Le libéralisme « opératoire » ou « procédural » s'est ainsi assuré que chacun(e)

avait une égale chance dans la vie, en garantissant des droits fondamentaux inaliénables à tous. Le problème, c'est que ce modèle uniformisant s'oppose à l'expression de la diversité. Quand est-il de la fonctionnalité de ce libéralisme dès lors qu'une communauté, une nation (parfois minoritaire) décide dans une délibération démocratique que *des objectifs collectifs* comme la protection de sa culture (par des lois linguistiques qui imposent des obligations individuelles, comme la loi 101 au Québec) sont tout aussi fondamentaux? Lorsque la bienveillante neutralité de l'État (Kymlicka 2001, 331) se révèle inconsciemment faire la promotion de la communauté majoritaire, qu'advient-il de la diversité? Pour Taylor, le respect de l'authenticité doit permettre à des individus de choisir des objectifs collectifs en fonction de leur identité collective. « Dans cette perspective », écrit-il, « une société dotée de puissants desseins collectifs [comme le Québec] peut être libérale, pourvu qu'elle soit capable de respecter la diversité et pourvu aussi qu'elle puisse offrir des sauvegardes adéquates pour les droits fondamentaux » (1994, 82).

En conditions de « diversité profonde », de multinationalisme, une politique de la reconnaissance s'impose. Ainsi, des peuples comme le peuple québécois, qui formule la demande de survie de sa culture distincte, doivent recevoir une reconnaissance constitutionnelle spécifique. Il ne peut affirmer sa différence (et donc son authenticité) que par « une reconnaissance claire que [cette diversité profonde est] notre but en tant que fédération », ce que ne parvenait pas à faire un statut spécial administratif pour le Québec (Taylor 1991, 65). La *diversité profonde* exige que la « pluralité des modes d'appartenances soit reconnue et acceptée » (*Ibid.*, 75-76, nous traduisons). Ce sera là une avancée pour l'égalité, vers ce que d'aucuns appellent l'égalité substantielle. Plus en nuance que l'argumentaire de Gagnon, celui de Taylor utilise comme point de départ la reconnaissance. Or, celle-ci exige nécessairement une interdépendance, voire une participation, soit une

composante commune aux multiples nations d'une fédération. Sur le plan normatif, la vision de Taylor du fédéralisme asymétrique *préconise* les valeurs d'interdépendance *dans l'objectif* de favoriser la diversité profonde et le multinationalisme.

Poursuivant dans la même veine, James Tully (1995) ajoute que les partenaires fédératifs doivent être reconnus, chacun selon leurs propres termes. Il doit donc y avoir discussion entre les différents groupes culturels qui forment un État. Selon lui, le constitutionnalisme se fonde sur trois conventions : la reconnaissance mutuelle, le consentement et la continuité (*Ibid.*, 116). De plus, le dialogue pour y arriver doit se faire selon un processus familier aux habitudes de négociation de chaque groupe : « C'est démocratiquement et 'multilatéralement' que doivent être évaluées et négociées les *demandes de reconnaissance* » (Tully 1999, 19). Selon lui, l'enjeu des luttes pour la reconnaissance est la *liberté*, et l'immobilisme constitutionnel, face aux identités mouvantes, est une entrave à la liberté (*idem.*). La constitution canadienne, qui en 1867 a reconnu la continuité de la minorité francophone au Québec, avec le consentement de son élite³⁹ et certaines garanties, doit constamment être soumise à l'examen des trois conventions de l'esprit fédéral (*idem*). L'asymétrie devient une revendication légitime lorsqu'elle est perçue, par les demandeurs de reconnaissance (les Québécois ou les Autochtones) comme une solution à l'expression libre et juste de leur identité politique. Car dans ces cas de nations minoritaires, la politique est indissociable de la culture (Tully 1995, 5); il faut ainsi voir les constitutions comme des ententes multilatérales et non seulement des cadres juridiques protégeant des citoyens appréhendés comme égaux. En ajoutant à la reconnaissance le consentement et la continuité, Tully expose clairement pourquoi une philosophie normative du fédéralisme asymétrique ne peut pas faire l'économie des valeurs de solidarité et de

³⁹ Par une très faible majorité de députés francophones, il faut le dire.

participation. Car, pour qu'il y ait consentement, il faut que les partenaires soient engagés dans les institutions communes, là où on peut vérifier par le dialogue ce consentement; la continuité exige une présence soutenue, et donc un engagement solidaire avec les autres partenaires.

À la suite de cet exposé, on constate que le souhait de voir éclore un fédéralisme asymétrique est en fait un souhait de justice pour la diversité des appartenances dans un État fédéral multinational. Si l'argumentaire d'Alain Gagnon est à la limite de désamorcer le potentiel des fédérations multinationales, c'est qu'il passe rapidement sur le triptyque interdépendance du fédéralisme. Or, comme nous l'avons exposé précédemment, un fédéralisme requiert un certain équilibre entre les deux pôles exposés dans le modèle de Rocher. Si on efface le triptyque d'interdépendance, on tombe dans une logique républicaine. C'est pourquoi, l'évolution vers la position de Taylor et, en fin de compte, de Tully, et d'autres comme Jenson ou Kymlicka, est nécessaire parce que l'interdépendance et la solidarité dans une société démocratique doivent se vivre à travers l'égalité, l'égalité substantielle, qui se réifie par la comparaison et la reconnaissance de « l'autre ». Certes, le fédéralisme asymétrique trouve une justification majeure dans la disparité entre les visions des appartenances, des citoyennetés fédérales et donc des conditions de réalisations du fédéralisme. Néanmoins, c'est l'acceptation de ce pluralisme, à travers les formes d'interdépendance décrites par Taylor et Tully, qui rend le fédéralisme asymétrique attrayant sur le plan normatif. Bref, suite à la présence d'asymétries sociales et identitaires, le fédéralisme asymétrique a le potentiel de s'imposer comme solution, par des asymétries institutionnelles.

Les arguments normatifs invoqués pour justifier l'asymétrie reposent généralement sur une philosophie libérale communautaire, par opposition notamment à un libéralisme

procédural. Pour les communautariens, la protection libérale des droits individuels ne suffit pas à sauvegarder les droits collectifs, pourtant nécessaires à l'épanouissement humain, à la réalisation de l'authenticité taylorienne. Ces auteurs croient que les résultats différenciés en termes de politiques (dans l'asymétrie causée par la diversité empirique) sont basés sur une égalité stricte, mais pas sur une égalité d'opportunité. C'est cette dernière qui serait nécessaire étant données les conditions inégales entre les minorités nationales et la majorité nationale, soit par exemple la situation linguistique, démographique, socioculturelle et économique du Québec ou des nations autochtones. On pourrait parler de la différence entre égalité stricte, formelle, juridique et égalité d'opportunités, équité. Ils se distancient donc des arguments du libéralisme individualiste.

3.2 Arguments normatifs en défaveur⁴⁰

Contre l'application de l'asymétrie, considérons deux types d'arguments : les premiers normatifs aux accents rationalistes et les seconds tout à fait fonctionnels. Le choix d'auteurs écarte encore ici certains qui auraient eu droit d'être cités (F.R. Scott par exemple) au profit d'un auteur qui a discuté de façon systématique et sous l'angle comparatif les principes contre l'asymétrie (Bauböck), ainsi que deux acteurs canadiens contemporains qui présentent ces arguments fonctionnels (Stéphane Dion) et normatifs/rationalistes (Trudeau).

Pour Rainer Bauböck, il y a dans plusieurs fédérations une asymétrie des identités, soit l'existence de pays multinationaux, où plusieurs nations internes coexistent avec la citoyenneté fédérale. Cependant, pour maintenir la cohésion de cette fédération, il doit y avoir des structures institutionnelles et constitutionnelles symétriques entre les diverses composantes fédératives (2003, 2). Trois arguments contre l'asymétrie fondent sa thèse

⁴⁰ Voir également la première section de McGarry (2005).

(*Ibid.*, 14-22). D'abord, un premier argument plutôt pragmatique, la *transparence* : selon lui, une fédération asymétrique implique une densification des structures qui deviennent fort complexes, à l'exemple de la Belgique. Il y a de grands dangers à complexifier le système politique d'imputabilité, par peur de la professionnalisation de la politique et de l'inégalité des individus/électeurs à exercer un pouvoir d'influence. Bauböck s'inquiète de l'éloignement possible entre gouvernants et gouvernés, allant à l'encontre même de la souveraineté en démocratie.

En deuxième lieu, l'argument de la *cohésion fédérale*. Selon Bauböck, un statut différencié pour un État mine la crédibilité du système fédéral dans son ensemble et le désir de faire perdurer l'association multinationale. L'auteur appréhende une crise de confiance mutuelle et de volonté de coopération entre partenaires au contrat fédératif. Il craint le danger de sécession. Pis, un statut différencié est moins dommageable dans un pays unitaire qu'en fédération, car dans ce dernier cas, d'autres entités institutionnalisées, d'autres États, pourraient être tentés d'imiter les demandes asymétriques et causer, à terme, l'explosion de la fédération. C'est ici la question de la stabilité politique qui se pose, tout comme chez Kymlicka (1998) qui postule cependant le contraire.

Comme dernier argument, Bauböck invoque *l'égalité* pour justifier la symétrie. Cependant, il met l'accent sur la portion égalité justement décriée par les libéraux communautariens comme étant insuffisantes à protéger les groupes : l'égalité des droits individuels. Pour Bauböck, l'égalité des citoyens est préservée tant que les pouvoirs des entités sont symétriques. Dès qu'il y a asymétrie, les représentants des électeurs n'ont plus la même valeur étant donné les relations dissemblables qu'entretient leur État fédéré avec le gouvernement général. Il y a là un danger quant à la proportionnalité de la représentation que confient les citoyens au gouvernement général et par conséquent, une inégalité électorale.

Un deuxième auteur part d'un argument qu'il dit commun aux fidèles fédéralistes et indépendantistes. Stéphane Dion (1994) soutient qu'un « fédéralisme fortement asymétrique » est « improbable et indésirable ». Tout comme ceux-ci, Dion avance qu'il n'y a pas d'alternative possible ou de troisième voie constitutionnelle : c'est dans le Canada ou hors de celui-ci que le Québec devra se développer, pas à mi-chemin entre les deux statuts. Par « fédéralisme fortement asymétrique », cet auteur considère une asymétrie plus poussée que celle qui existe déjà au Canada, s'appuyant entre autres sur la division des pouvoirs suggérés par le rapport Allaire⁴¹. Dans un premier temps, si elle est improbable, c'est d'avance qu'elle est très rare et ne réussit que dans des contextes bien particuliers, qui ne sont pas ceux du Canada. Parmi les démocraties établies, il ne voit que l'Espagne et encore là, dit-il, l'asymétrie n'est pas si forte qu'elle y paraît. Autre argument, l'asymétrie est peu désirée dans le Canada hors Québec. Il serait donc illusoire de croire que le Québec pourrait forcer le reste du Canada à adhérer à ses demandes (il n'y a pas réussi à Meech et Charlottetown), tout comme il serait faux de croire que les autres provinces n'ont aucune revendication constitutionnelle réformatrice.

Dans un deuxième temps, l'asymétrie canadienne en faveur du Québec est indésirable pour deux autres raisons. Elle réduirait de façon notable l'influence québécoise à Ottawa, beaucoup plus que ne pourraient l'accepter les Québécois. La perte d'influence, tant à l'exécutif, qu'au législatif et éventuellement à la fonction publique, se ferait sentir énormément dans les champs de compétence fédérale « où l'action du gouvernement fédéral continuerait de s'appliquer en territoire québécois » (*Ibid.*, 140). De plus, cette perte

⁴¹ Le rapport commandé par le PLQ en 1991 à Jean Allaire proposait une décentralisation poussée de la fédération. En effet, il voulait l'établissement de la compétence constitutionnelle exclusive du Québec dans 22 domaines législatifs. Il proposait un référendum, avant la fin de 1992, portant sur l'option suivante : réforme constitutionnelle ou indépendance du Québec. Le chef libéral, Robert Bourassa, rejeta finalement ces options et Jean Allaire quitta pour fonder, avec Mario Dumont, l'Action démocratique du Québec.

d'influence n'est pas souhaitable et est un prix fort à payer. Pour des raisons à la fois fiscales, d'efficacité du service public et de solidarité interprovinciale, le Québec serait perdant à cette asymétrie. Finalement, celle-ci conduirait à l'indépendance pure et simple et ne permettrait pas par conséquent d'apaiser les demandes québécoises (*Ibid.*, 143).

Comme troisième auteur, le champion de la symétrie canadienne fut bien sûr le premier ministre Pierre Elliot Trudeau. Trudeau a fait de l'usage de la raison en politique son leitmotiv intellectuel, dans le combat qui l'a opposé au nationalisme québécois. Pour lui, le nationalisme est abject et enferme les sociétés dans un conservatisme, un « état de siège ». Au contraire, la raison, celle des Lumières, attire les peuples vers le progrès et est la seule voie vers la modernité. En effet, l'« histoire de la civilisation, c'est l'histoire de la subordination du 'nationalisme' tribal à des appartenances plus larges. [...] Ce n'est pas l'idée de nation qui est rétrograde, c'est l'idée que la nation doit nécessairement être souveraine. » (Trudeau 1967, 161-165).

S'inspirant notamment de Lord Acton, Trudeau fait sienne l'idée des États plurinationaux (mais symétriques). En s'opposant au séparatisme naissant des années 1960, il a affirmé que le Canada a le potentiel de devenir une « société vraiment pluraliste et polyethnique » (*Ibid.*, 187). Pour cela, il faut sortir le Canada français de son atavisme d'infériorité, mais plus précisément les Canadiens-français : « Si l'État canadien a fait si peu de place à la nationalité canadienne-française, c'est surtout parce que nous ne nous sommes pas rendus indispensables à la poursuite de sa destinée » (*Ibid.*, 175). En fait, les Canadiens-français doivent cesser de jouer le jeu du nationalisme canadien britannique, celui-ci n'ayant « jamais été fort que de notre faiblesse » (Trudeau 1967, 176).

S'il a refusé durant toute sa carrière un statut distinct pour le Québec, c'est d'abord parce que les Québécois risqueraient de s'enfermer dans « la boîte québécoise » et ainsi

empêcher le progrès de cette société (*Ibid.*, 40). Ensuite, c'est parce qu'il n'a jamais supporté l'idée d'un traitement de faveur pour des gens qui, selon lui, n'en avaient pas besoin : l'inscription du Québec dans la modernité ne nécessite pas de « béquilles » (Maclure 2003, 56). Les seules minorités qu'il a consenti à protéger, dans la Charte canadienne des droits et libertés, sont les minorités linguistiques à l'intérieur des provinces, justement contre l'arbitraire des nationalismes et des patriotismes provinciaux.

Sa solution, tirée de la philosophie libérale, l'a conduit à faire de tous les individus des égaux, si bien qu'il fallait garantir l'égalité des individus et des provinces, entités administratives (Karmis et Gagnon 1996, 464), alors que les droits collectifs ne servaient selon lui qu'aux faibles (Maclure 2003, 56). Il a cru au bilinguisme au Canada, dans l'optique où les individus sont égaux peu importe leur langue d'expression. Une marque importante de cette pensée s'est retrouvée dans la Charte canadienne des droits et libertés. Trudeau affirme : « l'esprit de la Charte et son économie tout entière, consistent en la protection de l'individu non seulement contre la tyrannie de l'État, mais également contre celle qui pourrait découler de l'appartenance à une collectivité minoritaire » (cité par Burelle 2005, 52, dans Thériault 2008, 2). Craignant les politiques autoritaires (dont celles des nationalistes), Trudeau estime que le rôle de la Constitution (qu'un gouvernement ne peut pas changer impunément) est la protection des individus, peu importe leur affiliation nationale, en vue de leur plus grande liberté.

Quant à la raison d'être du fédéralisme, elle n'est pas innocente pour Trudeau. Il s'agit là d'une forme avancée d'État, pour les pays aujourd'hui devenus multinationaux (Trudeau 1967, 199) ou qui étaient, à leur formation, « divisés intérieurement » (*Ibid.*, 202). Trudeau répudie la stratégie des États-nations, où les politiciens utilisent les nationalismes pour sauvegarder l'identité des nations, entendues ici non pas dans un sens sociologique,

mais selon un sens juridique ou toute autre forme que lui donnerait ces politiciens : « de langues, d'histoire, de destinée » (*Ibid.*, 201). Si, au départ, les États modernes et démocratiques doivent être le fait de la volonté du peuple, l'autorité tend à devenir illégitime alors que c'est elle qui fabrique ce consentement populaire national.

Puisque le problème réside dans le nationalisme, mais qu'il est difficile d'écarter complètement la possibilité politique de faire des appels émotifs de ce genre, une solution consiste à appliquer la recette fédérale. Dans celle-ci, où tout comme dans l'État-nation le *consentement* est nécessaire, celui-ci est réduit « au plus grand dénominateur commun entre les divers groupes qui composent la nation » (*Ibid.*, 203), alors que les autorités régionales décident dans les autres domaines.

Trudeau est conscient dans un tel régime qu'une autorité régionale peut tout de même utiliser ses ressources afin de promouvoir l'indépendance d'une minorité nationale. Dans ces cas, dit Trudeau, il faut « employer un temps, une énergie et des sommes énormes au service du nationalisme *fédéral* » (*Ibid.*, 204, l'original souligne). Dans le combat entre le gouvernement commun et l'État fédéré, « l'avantage qu'il y a pour le groupe minoritaire de demeurer au sein de la nation doit, tout compte fait, être supérieur à celui qu'il tirerait de la séparation » (*Id.*). Néanmoins, malgré tous les régionalismes qui peuvent apparaître, l'épreuve du temps permet la « révision des termes sur lesquels le consensus national [...] est fondé » (Trudeau 1967, 206), en accord avec la raison, qui est à l'origine même du fédéralisme. Bref, en discutant d'un ordre international fondé sur la raison plutôt que l'émotion (*Ibid.*, 207), Trudeau croit que le fédéralisme est une solution *fonctionnaliste* qui permet de dépasser les écueils nationalistes, alors que les plus grands ensembles (le fédéral plutôt que les régionalismes) sont toujours les plus investis de justice. Selon lui, on revient de cette façon à un « compromis fondé sur la volonté populaire » (*Ibid.*, 206).

Face à la typologie normative du fédéralisme de Rocher, Trudeau s'intéresse bien sûr aux six principes, mais s'oppose aux lectures communautaristes. Reconnaisant bien sûr l'hétérogénéité, mais ne sentant pas le besoin de l'encourager (politiquement) en plus, l'ancien premier ministre n'insiste pas longuement sur le triptyque d'autonomie, si ce n'est que pour laisser aux différents groupes, mais plutôt aux différents regroupements historiques régionaux, une certaine autorité sur les questions locales. Car, pour Trudeau, l'autonomie des différents groupes peut facilement mener à la subordination à des politiciens nationalistes. Bref, dans tous les cas, l'interdépendance fédérale doit l'emporter sur l'autonomie en cas de conflit, car c'est la raison la plus vaste. Quant à la participation, il en a discuté par rapport aux Canadiens français, elle est essentielle à la bonne conduite du gouvernement commun. Elle s'accompagne bien sûr de la solidarité, qui permet à chaque citoyen de prendre part au consensus national⁴² et à la construction d'un gouvernement fédéral représentatif de l'ensemble. Alors que chez Tully, le consentement se forme dans les collectivités distinctes, chez Trudeau il y a aussi un consentement, mais qui advient *nécessairement* quand la raison (et par conséquent l'interdépendance fédérale) l'emporte.

Les propos de Trudeau, bien inscrits dans la tradition libérale, ont eu une forte résonance au Canada depuis lors (Laforest 1992). Notamment, alors que l'accord du Lac Meech était voué à un bel avenir à sa signature, le retour sur la place publique de Trudeau (Trudeau 1992) en a entraîné plusieurs à se questionner sur la question de la « société distincte » et a fait la gloire de certains politiciens, tel Clyde Wells, devenu champion de la symétrie. Bref, comme chez Bauböck et les autres tenants de la liberté définie négativement,

⁴² « [L]a nation [i.e le peuple du pays] se fonde sur « [L]e contrat social que chaque *génération de citoyens* est libre d'accepter tacitement ou de rejeter ouvertement » (Trudeau 1967, 203, nous soulignons).

l'égalité des droits individuels dans un mode libéral juste fonde la philosophie fédérale de Trudeau.

De l'ensemble des arguments défavorables à l'asymétrie, on peut dégager des préoccupations liées à l'imputabilité démocratique, à la stabilité des fédérations, à leur efficacité de fonctionnement ainsi (qu'aux conditions) de l'égalité des chances pour les individus. Les trois premiers sont principalement fonctionnels : la question de la stabilité est essentiellement conservatrice, alors qu'elle ne discute même pas des potentialités de justice dans les États remaniés, même si cette question peut se poser normativement⁴³. La véritable teneur de l'efficacité de fonctionnement repose plutôt sur le principe d'imputabilité démocratique. Encore là, l'argument de Bauböck fait maladroitement le lien (en Belgique) entre asymétries et structures denses⁴⁴. Au Canada, qu'en est-il de l'imputabilité démocratique dans le cadre des récriminations contre les décisions de « onze hommes blancs en vestons cravates »? Ces arguments fonctionnels participent certainement à une discussion intéressante sur la gouverne en fédération, mais répondent fort mal aux questions normatives liées au fédéralisme. Or, tel que démontré au chapitre précédent, celles-ci sont incontournables. Il faut poser la question de l'égalité des chances.

3.3 De l'égalité fonctionnelle à l'égalité substantielle

Les principes normatifs appuyant le fédéralisme asymétrique sont multiples : liberté, citoyenneté, reconnaissance, participation, démocratie, droits de communautés, différence, diversité, subsidiarité. À l'opposé, la cohérence, la transparence l'efficacité du service

⁴³ Bien qu'il y ait là le danger d'entendre des arguments colonialistes sur l'« illibéralisme » des communautés sécessionnistes.

⁴⁴ La chaîne d'imputabilité peut également être faussée pour d'autres raisons, même dans une fédération fortement symétrique. Par exemple, un pays où la redistribution fiscale est importante dans les budgets provinciaux ou alors dans un pays où l'impact de politiques publiques émanant d'un législateur (fédéral) mais mises en œuvre localement (le cas de l'Allemagne parfois nommé « fédéralisme administratif »).

public sont invoquées pour justifier la symétrie. Là où le bât blesse, c'est sur le principe normatif d'égalité. Les partisans comme les adversaires du fédéralisme asymétrique en font leur cheval de bataille, les uns pour l'autonomie des individus dans de grands ensembles, les autres pour celle des individus appartenant à des communautés distinctes. C'est pourquoi notre cadre analytique des discours sur le statut du Québec dans la fédération devra porter une attention toute particulière aux expressions de ce principe, dans sa tension interne entre égalité des chances et égalités de résultats. Le problème de l'égalité chez Trudeau, c'est qu'elle semble découler directement de l'usage de la raison, c'est-à-dire des grands ensembles fédéraux, et ce peu importe les récriminations exprimées par les entités constituantes.

Revenons à notre questionnement soulevé à la fin du chapitre II. La question en suspens est à savoir si les diversités de politiques de deuxième et troisième catégories (les asymétries administratives et constitutionnelles) sont mutuellement exclusives, complémentaires ou insuffisantes à fonder un « régime fédéral asymétrique ». Revenons brièvement sur le Canada.

Certains auteurs insistent plus fortement sur les asymétries administratives. Milne (1991), en plus de reconnaître certaines asymétries constitutionnelles⁴⁵, dresse une liste des « asymétries de fait »⁴⁶ qui, selon lui, abondent au Canada. Cela suffit, selon lui, à consacrer le « régime fédéral » asymétrique canadien. Pour sa part, Gérald-A. Beaudoin décrit similairement la diversité de politiques existantes au pays, en ouvrant la porte à plus d'asymétrie, mais seulement par voie administrative. Il semble croire que le système en place

⁴⁵ Il liste les articles 93(2), 94, 98, 133 de la *Loi constitutionnelle, 1867* et les articles 23(1) et 33 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Voir une argumentation contraire aux notes 91 et 92.

⁴⁶ Il y inclut des asymétries administratives ainsi que des programmes du gouvernement général, que nous classons plutôt dans les conditions de diversité, par intention (ex. : politiques de développement régional).

permet tous les accommodements nécessaires, alors que des modifications constitutionnelles supplémentaires ne sont pas souhaitables. Pour lui, une « asymétrie constitutionnelle illimitée est intolérable, car elle peut provoquer le démembrement de la fédération » (citation reprise au rapport Pepin-Robarts (1979) dans Beaudoin 2002, 86).

Sans remettre en question les politiques décrites par Milne et Beaudoin comme étant des asymétries, une série d'auteurs doutent que cela suffise à l'instauration d'un « régime fédéral asymétrique » au Canada. La distinction de McRoberts prend ici de l'importance. Il fait bien attention de diviser l'asymétrie institutionnelle, identitaire et sociale⁴⁷. La présence des deux dernières formes dans une démocratie multinationale, soit des relations inégales entre des sociétés et des identités différentes, milite pour l'asymétrie institutionnelle. Cependant, McRoberts croit que les efforts en ce sens au Canada ont été passablement abandonnés dans les dernières années, notamment sous la poussée des idéaux nationaux de Trudeau (McRoberts 2006; 1999). Avec pour résultats que l'asymétrie appliquée au Québec est très limitée, contrairement aux prétentions de Milne et Beaudoin (McRoberts 2006, 514).

À l'opposé de Milne et Beaudoin, d'autres auteurs croient que le « régime fédéral » asymétrique doit nécessairement être sanctionné par la Constitution. Michel Seymour avance, à l'aide du cas canadien, que l'asymétrie : est constitutionnalisée, augmente l'autonomie d'un État et celui-ci est le seul à en bénéficier (2006, 218). Pour Gagnon, « le fédéralisme asymétrique est plutôt [qu'une asymétrie de fait,] une reconnaissance constitutionnelle de la relation dissimilaire d'un État avec le gouvernement central, ses

⁴⁷ On peut comprendre de sa conceptualisation que l'asymétrie institutionnelle correspond à la portion structurelle de la fédération, alors que les deux autres (sociales et identitaires) expliquent l'hétérogénéité empirique des politiques. Cependant, lorsque reconnues et valorisées, les asymétries sociales et identitaires constituent les fondements normatifs d'une asymétrie institutionnelle .

institutions, sa juridiction, ou ses lois »⁴⁸ (2001; voire aussi 2008). Celui-ci fait par conséquent la distinction entre les arrangements asymétriques existants actuellement (administratifs et constitutionnels), qui ne proposent pas la reconnaissance, et le « régime fédéral » asymétrique à développer. Ces définitions sur la dimension constitutionnelle de l'asymétrie recoupent également celle de McGarry (2007) et de Requejo (Requejo 2004a; 2004b).

Il y a donc un désaccord profond entre ceux qui affirment la présence d'une réalité fédérale asymétrique au Canada (Beaudoin, Milne et Russell) et ceux qui réfutent son existence (Gagnon, Seymour, McRoberts). La différence de position est la suivante : tous s'entendent pour affirmer la présence dans les institutions d'asymétries (diversité de politiques de 2^e et 3^e catégories dans les figures deux et trois), mais surtout non constitutionnelles. Néanmoins, ces arrangements ne reposent pas toujours sur des principes normatifs et des processus fédératifs soutenant une asymétrie. Notamment, elles ne portent pas un principe de reconnaissance, or on ne peut pas conclure à un « régime fédéral asymétrique »⁴⁹. D'autre part, les asymétries constitutionnelles sont de plus en plus perçues, au Canada, comme *illégitimes* (McRoberts 2006, 511). Si les asymétries constitutionnelles sont nécessaires, selon McRoberts, Kymlicka, Gagnon et d'autres, c'est qu'elles participent à l'idéal d'égalité substantielle, tel que nous l'avons décrit dans ce chapitre.

Une conclusion logique s'impose suite à notre examen des différentes facettes de l'asymétrie. Corollairement à notre conceptualisation du « régime fédéral », soutenue

⁴⁸ Cette citation illustre la confusion entre nos concepts de « fédéralisme » et de « régime fédéral ». « Fédéralisme asymétrique » devrait ici être compris au sens de ce que nous avons décrit comme un « régime fédéral » asymétrique.

⁴⁹ Ou, comme le disent Cardinal et Kostadinov (2007, 730) : « Le Canada n'est pas une fédération asymétrique même si elle contient certains éléments d'asymétrie ».

institutionnellement et normativement, il appert que le « régime fédéral » asymétrique devrait inclure des structures asymétriques, tout comme de principes et de processus. C'est pourquoi la Constitution (et le constitutionnalisme en général), plutôt que les politiques, est bien placée pour accueillir les principes normatifs de l'asymétrie, soient-ils reconnaissance, diversité, égalité, liberté. Alors que la Constitution engendre l'échafaudage institutionnel, elle traduit assez succinctement dans l'espace public démocratique les *principes* qui fondent le contrat moral entre les membres d'un peuple souverain, entre les nations internes d'une démocratie multinationale⁵⁰. De plus, le principe apparaît plus clairement lorsqu'il résulte de l'intention (asymétrie explicite) que lorsqu'il relève de la pratique où l'objectif demeure l'égalité formelle. Dans ce dernier cas, la présence ou l'absence d'asymétries pour une ou plusieurs entités fédérées peut être modifiée suivant les évolutions et relève principalement d'une préoccupation fonctionnelle pour l'organisation de la gouverne. Bref, un régime fédéral parfaitement asymétrique ne s'accomplit que *dans la constitution*, lorsqu'un aménagement est prévu à *l'intention spécifique* d'un partenaire fédératif.

Dans ce contexte, et tel qu'indiqué à la figure trois ci-dessous, le fédéralisme asymétrique et par-delà le « régime fédéral asymétrique » ne se réalisent complètement que dans la troisième catégorie d'hétérogénéité des politiques, dans la version explicite : soit les asymétries constitutionnelles à l'intention de partenaires fédératifs déterminés (case 3I).

Par ailleurs, un bémol s'impose à cette affirmation. Nous reprenons une porte qui semble avoir été ouverte par Watts (2006, 222). Celui-ci distingue d'une part les

⁵⁰ Ce qui implique aussi que, considérant la forme britannique de notre constitution, des principes non-écrits soutenant cette asymétrie normative puissent satisfaire à fonder un fédéralisme asymétrique. Notons tout de même que cela est moins explicite par exemple en tant que forme de reconnaissance, d'autant plus que ces principes sont plus susceptibles d'être unilatéralement modifiés. Il s'agit ici de confronter l'héritage des modifications aux « conventions constitutionnelles » par rapport aux processus de négociations constitutionnelles à proprement parler. Un bref regard historique nous laisse croire que le multilatéralisme est plus présent dans la deuxième forme de modification que dans la première.

« arrangements asymétriques » présents au Canada, qui sont des formes d'accommodements pour les États fédérés dans le cas de clivages ethniques. D'autre part, une nouvelle vague de dévolution en Belgique, Espagne, Italie et au Royaume-Uni a permis « l'asymétrie dans les pouvoirs assignés aux unités territoriales et les relations entre ces unités et le gouvernement central ». Même s'il ne s'agit pas là de fédérations, les processus de dévolution tiennent de la logique du fédéralisme. De ces propos tenus par Watts, nous croyons être en mesure de décrire une évolution importante dans les considérations données à l'asymétrie dans les fédérations. Considérant les bémols émis précédemment, il convient de réactualiser la définition des *arrangements asymétriques* pour y inclure les asymétries constitutionnelles en pratique (case 3P) et les asymétries administratives à l'intention de partenaires fédératifs déterminés (case 2I). Dans ces cas, il résulte une structure asymétrique, mais un processus, une norme, qui ne l'est que partiellement, contrairement à la définition bicéphale des régimes fédéraux (chapitre II). Il s'agit là néanmoins d'accommodements intéressants en direction du fédéralisme asymétrique qu'il conviendrait de parfaire en dépassant les limites toujours présentes (soit la révocabilité potentielle pour 2I ou l'absence de reconnaissance explicite pour 3P).

Figure 3. De la diversité des politiques au fédéralisme asymétrique

		SYMÉTRIE		ASYMÉTRIES PARTIELLES ET FÉDÉRALISME ASYMÉTRIQUE	
		De conditions empiriques <i>Tanton (1965)</i>	Administratives <i>Ententes intergouvernementales</i>	Administratives <i>Ententes intergouvernementales</i>	Constitutionnelles
En PRATIQUE	Flexibilité en fédération (limite : égalité formelle des composantes)	Flexibilité en fédération (limites : accommodements révocables et absents de reconnaissance)			<u>Arrangements asymétriques</u> (limite : absence de reconnaissance)
	1P	2P			3P
Par INTENTION	Flexibilité - Préférences du gouvernement général (limite : subordination des entités fédérées)			<u>Arrangements asymétriques</u> (limite : révocabilité)	Fédéralisme asymétrique -modifiable seulement sur large consensus -reconnaissance de l'égalité substantielle des individus et des communautés
	1I			2I	3I

À l'inverse de ce qui a été dit par plusieurs auteurs à propos de l'asymétrie, même la plus généreuse théorisation ne peut conclure que les arrangements asymétriques en pratique (les rapports administratifs différenciés ouverts à tous; 2P) réalisent le fédéralisme asymétrique, ni la fédération asymétrique. Il est difficile de soutenir l'inverse, soit que les asymétries administratives pratiques (case 2P) ainsi que dans les politiques publiques (cases 1) soient à même de fonder un « régime fédéral » asymétrique. Jan Erk, dans un article éclairant, explique que la lettre de la Constitution canadienne ne reflète pas le fonctionnement réel d'une fédération. Au Canada, avance-t-il, « dualism continues to influence the workings of the system in the field of public policy » (2006, 447). Il en vient à la conclusion, après avoir observé certaines politiques publiques divergentes entre le Québec et les neuf autres provinces, que « the system has come to function in an asymmetrical way in its day-to-day running » (*Ibid.*, 456). En cela, il réitère l'utilisation trop vaste du terme asymétrie. De son texte, il faut éviter de tirer la conclusion que la fédération fonctionne selon un fédéralisme asymétrique. Il décrit plutôt la normalité en fédération : l'hétérogénéité des politiques (notamment de compétences provinciales) reflète les asymétries identitaires et

sociales, et les conforte à la fois (dans une perspective institutionnaliste; Béland et Lecours 2006). Il s'agit de politiques en lien avec la diversité de conditions empiriques présentes dans la multination canadienne⁵¹. Bref, elle est encore loin la communauté politique (canadienne) qui affirme ouvertement sa diversité profonde.

À la sous question A « Quelles dispositions d'une fédération permettent la réalisation d'un fédéralisme asymétrique dans le contexte d'un État multinational? », notre typologie offre une réponse en dévoilant un lieu de réalisation du fédéralisme asymétrique et deux formes d'arrangements asymétriques qui aspirent à concrétiser la reconnaissance du multinationalisme. Ayant maintenant levé le voile sur l'asymétrie, nous sommes en mesure de confronter notre modèle normatif à la réalité politique. Nous pourrions voir si, dans les institutions tout comme dans les idéaux politiques, le régime fédéral asymétrique est bel et bien un objectif des gouvernements libéraux réformateurs. Nous débiterons avec le gouvernement de Jean Lesage avant de passer à celui de Jean Charest.

⁵¹ Il pourrait en être de même (i.e. un reflet du dualisme) dans un État unitaire qui propose des politiques régionales différentes sur la base d'identités divergentes. Dans un tel cas, rien n'indique néanmoins que la région différente possède une partie plus ou moins grande d'autodétermination, même si elle le revendique démocratiquement.

Chapitre IV. La position constitutionnelle de Jean Lesage – La découverte du statut particulier

Le chef libéral Jean Lesage a été élu en 1960, après un long passage au pouvoir de l'Union nationale et de Maurice Duplessis. En 1962, il fut réélu lors d'une campagne électorale qu'il avait déclanchée avant la fin de son mandat et qui porta sur la nationalisation de l'électricité. Il resta au pouvoir jusqu'en 1966, où il fut battu par Daniel Johnson, bien qu'ayant obtenu plus de votes que ce dernier. Lorsque Lesage est arrivé au pouvoir, le premier ministre conservateur John Diefenbaker dirigeait à Ottawa. Ce dernier fut battu en 1963 par le libéral Lester B. Pearson.

La vision de la fédération canadienne des libéraux de Jean Lesage a évolué grandement de 1960 à 1966. En fait, il serait difficile de parler d'une seule vision, puisque tant les évolutions de la position constitutionnelle que les dissensions à l'intérieur du Cabinet sont bien documentées (Boismenu 1989; Thomson 1984). La majorité des événements relatés ici sont tirés d'un historique dressé par divers auteurs (Boismenu 1989; Thomson 1984, Morin 1972; Smiley 1967; 1980; Roy 1978; Morin 1989; Daignault 1981; Gagnon et Montcalm 1990; McRoberts et Posgate 1984) que nous divisons en deux périodes correspondantes à deux gouvernements différents à Ottawa.

Nous allons évaluer, à l'aune de notre modèle théorique, les accomplissements du gouvernement Lesage. Ce chapitre a une visée descriptive et souhaite répondre au premier volet de la sous question de recherche B qui demande si la position constitutionnelle du gouvernement Lesage s'appuie sur une conception du fédéralisme asymétrique. Lesage a repris la thèse binationale canadienne défendue au Québec. S'il a « découvert » le statut

particulier, c'est que la formulation d'une telle demande s'est construite, progressivement durant ses deux mandats, notamment sous la pression du contexte politique québécois. Voyons d'abord quel a été son programme politique, avant de mesurer ses actions lors de la présence de Diefenbaker puis de Pearson à Ottawa. Nous terminerons sur les prises de position de Lesage ainsi que de Paul Gérin-Lajoie, ainsi que sur la « doctrine » lancée par ce dernier.

4.1 Un programme étatique nationaliste

En 1960, le programme politique des libéraux québécois ne s'intéressait pas principalement aux relations intergouvernementales et aux négociations constitutionnelles. Il espérait surtout réformer les institutions québécoises, améliorer le système éducatif, diminuer la dépendance économique provinciale et moderniser la démocratie et le libéralisme politique (Roy 1971). De plus, les commentateurs constatent aussi que les principales réalisations gouvernementales entre 1960 et 1966 ont eu lieu à l'intérieur des frontières québécoises. Il serait inutile de revenir dans le détail sur ces actions, mais rappelons-nous la force des changements apportés à la société et aux institutions québécoises durant la Révolution tranquille ainsi que du slogan « Maîtres chez nous » (consultez Bélanger, Comeau et Métivier 2000).

Le plan constitutionnel de Lesage, qui apparaît aux articles 39 à 45 du programme électoral de 1960, visait deux choses (Roy 1971). À propos des relations intergouvernementales, il souhaitait la création d'un Conseil permanent des provinces et d'un Secrétariat permanent fédéral-provincial et, au sujet de la Constitution, le rapatriement de celle-ci depuis Londres et la création d'un tribunal constitutionnel. Aucun de ces objectifs ne fut atteint durant sa gouverne.

Alors même que Jean Lesage était surtout préoccupé par l'exercice interne de l'autonomie québécoise⁵², il ne trouvait dans ses premières années au pouvoir que peu d'intérêt pour le renouvellement constitutionnel, pour la question du partage des compétences et pour l'obtention d'un statut particulier pour le Québec. Il était bien sûr soucieux du respect de l'action gouvernementale québécoise et défendait en ce sens l'autonomie québécoise. Malgré cela, Lesage était satisfait du partage des compétences, pour autant que la division prévue à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique [AANB] soit respectée et que, par conséquent, cessent les intrusions fédérales (Boismenu 1989, 80). Les demandes de Lesage au gouvernement canadien se sont donc concentrées sur le partage des ressources fiscales, afin que le Québec puisse manœuvrer comme il l'entendait à l'époque.

4.2 *Contra Diefenbaker*

Dans une première période, où le gouvernement Lesage est apparu comme nationaliste, surtout sur le plan interne⁵³ (Lamy 1994), le premier ministre québécois affronta le gouvernement canadien conservateur de John Diefenbaker (soit de 1960 à 1963). Des discussions sur le rapatriement constitutionnel débutèrent. Le gouvernement Lesage « semble

⁵² Lamy indique la différence analytique entre les concepts de *restructuration interne* et de *récupération externe*. Le premier est un « procédé consistant à développer économiquement et socialement la société québécoise, en structurant localement celle-ci par l'utilisation de l'État québécois comme guide premier, en créant des leviers économiques et des institutions sociales proprement québécois et en exerçant pleinement les compétences au sien du système fédéral ». Le second est un « procédé consistant à se voir remettre du gouvernement central tous les pouvoirs qu'il posséderait et qui sont de compétence exclusive provinciale (et éventuellement acquérir de nouveaux pouvoirs), s'assurer d'obtenir sa juste part économique du système fédéral en place et recevoir une juste compensation financière lors du retrait du Québec de programmes fédéraux » (1994, 38). Alors que ces concepts nous apparaissent bien plus limités lorsqu'on sort de la période d'étude de l'auteur (i.e. la Révolution tranquille et la construction de l'État-providence), ils ouvrent la voie à une distinction importante. Celle-ci réside dans la différence entre une action nationaliste interne et externe. Nous entendons par là que la catégorie analytique de Lamy de restructuration interne semble toute faite pour un nationalisme social-démocrate, alors qu'il pourrait également s'appliquer à un nationalisme libéral ou conservateur, ce qui agrandirait la portée d'utilisation du concept. Bref, dans l'actuel travail, nous avons retenu surtout la différenciation entre une action nationaliste interne à l'État québécois et une externe, située dans le contexte canadien. Cette deuxième nous a intéressé plus spécifiquement.

⁵³ Voir la note précédente.

piloter à vue », sans direction précise, tout en essayant de prévenir la centralisation du régime (Boismenu 1989, 81). La première proposition provint de Davie Fulton, ministre fédéral de la Justice, qui souhaitait d'abord rapatrier la constitution depuis le Royaume-Uni, puis, lorsqu'un accord surviendrait, inclure une formule d'amendement incluant la participation provinciale. Pour le Québec, ces deux étapes devaient être liées, ce à quoi le fédéral et les autres provinces acquiescèrent. Après de longues négociations, il apparut que la formule développée ne pouvait convenir au Québec, à la fois à cause du projet de délégation de pouvoirs, ainsi que par la modification unilatérale par le Parlement du Canada des pouvoirs fédéraux (article 91 de l'AANB)⁵⁴. Alors que Québec visait une plus grande autonomie des provinces, à l'opposé, la Saskatchewan de Tommy Douglas trouvait inacceptable le veto conféré à chaque province dans les modifications constitutionnelles des pouvoirs provinciaux. Un accord semblait très difficile à atteindre et, début 1962, le Québec signifia qu'il n'irait pas plus loin dans la ratification de la formule Fulton.

Sur le plan fiscal et administratif, les responsabilités croissantes et les besoins pressants du gouvernement québécois poussèrent Lesage à exiger une plus grande part des ressources fiscales de la fédération. À la première conférence fédérale-provinciale à laquelle il participa en 1960, Lesage exigea une hausse significative des *abatements fiscaux*⁵⁵ pour le

⁵⁴ En plus du rapatriement, la formule Fulton prévoyait l'accord unanime du fédéral et des provinces pour toute modification à l'article 92 (compétences provinciales), conférant ainsi un droit de veto au Québec. Les modifications aux compétences qui touchaient une ou plusieurs provinces nécessitaient l'appui d'Ottawa et de ces provinces. Les autres dispositions seraient modifiées par l'accord du Parlement du Canada et de deux-tiers des provinces, comptant pour cinquante pourcent de la population. Finalement, une clause permettant la délégation de pouvoirs d'une province au gouvernement fédéral moyennant l'accord d'un certain nombre d'autres provinces avait été incluse (Dupras 1992).

⁵⁵ Un abattement ou un transfert fiscal consiste en une part de la masse fiscale fédérale qui est transféré aux provinces. On calcule en « points d'impôts », qui sont des pourcentages des recettes totales d'un impôt, l'abattement consenti. Dans les faits, selon l'accord convenu, le fédéral accepte de ne pas occuper un certain nombre de points d'impôts que les provinces pourront alors occuper. Bien qu'existe encore aujourd'hui un abattement fiscal pour le Québec, il faut se rappeler qu'à l'époque (années 1950 et 1960), les provinces et le fédéral ne calculaient pas indépendamment leurs impôts puisque jusqu'à cette date, les provinces ne prélevaient que peu ou pas d'impôts sur les revenus. Ainsi, un abattement consenti correspondait à une part de la totalité

Québec : 25 pour cent de l'impôt des particuliers ainsi que de l'impôt sur les compagnies et 100 pour cent de l'impôt sur les successions. Depuis son arrivée au pouvoir en 1958, le premier ministre canadien Diefenbaker avait déjà fait augmenter le transfert de l'impôt des particuliers de 10 à 13 pour cent et celui sur les compagnies de 9 à 10 pour cent pour remplacer les subventions fédérales aux universités⁵⁶. Finalement, l'arrangement fiscal fédéral-provincial de 1962-1967 prévoyait de faire progressivement passer l'abattement sur l'impôt des particuliers de 16 à 20 pour cent de 1962 à 1967 et d'élargir le calcul de la péréquation⁵⁷. Cela ne s'avéra pas suffisant pour le Québec, mais entre temps, le gouvernement Diefenbaker fut défait et le libéral Lester B. Pearson arriva au pouvoir. S'il s'élevait contre les interventions du gouvernement canadien pour défendre l'autonomie provinciale, Lesage souhaitait néanmoins l'institutionnalisation d'une plus grande coopération entre les provinces canadiennes.

C'est en réponse à « l'interdépendance inéluctable » (Lesage 1965, 25) d'après-guerre que Lesage élaborait, dès l'année de son arrivée au pouvoir, les bases de ce qu'il souhaitait être un « fédéralisme coopératif » (*Ibid.*, 41). Lesage exposa d'ailleurs sa vision lors d'une allocution à l'Assemblée législative ontarienne en 1964 : « je pense que nous entrons dans une période où les relations, d'une province à l'autre, seront beaucoup plus étroites. [...] au Canada, les relations entre gouvernements ont été verticales [...] je crois vraiment qu'elles deviendront graduellement horizontales, provinces par rapport à provinces » (Daignault 1981, 172). En tant que tel, l'exercice de la concertation horizontale ne modifie pas les relations symétriques entre les différentes provinces et le fédéral : elle

des impôts (sur le revenu, sur les compagnies, sur les droits successoraux) prélevés dans la fédération (Morin 1972, 54).

⁵⁶ Ce point supplémentaire fût accordé au Québec suite à une entente avec le Premier ministre Barrette en 1959 dans ce qui fut considéré comme le premier pas vers une asymétrie administrative. Ce point fut finalement alloué à toutes les provinces en 1967.

⁵⁷ Voir la figure 4.

joue plutôt sur le rapport de force commun des provinces par rapport Ottawa. Lesage espérait néanmoins être reconnu pour son leadership parmi les provinces canadiennes. Le gouvernement québécois mit sur pied, pour la première fois en 1961, un ministère des Affaires fédérales provinciales, dirigé par le premier ministre lui-même (SAIC 2009). Lesage convoqua une conférence des premiers ministres provinciaux, pour la première fois depuis un demi-siècle⁵⁸. Il ne put cependant mener à terme l'objectif de créer un conseil permanent des provinces. Il revint néanmoins avec cette proposition en 1963 (Boismenu 1989, 89). Alors que la gouverne de Lesage aurait pu donner lieu à une époque de concertation plus poussée, elle marqua plutôt l'intensification d'un modèle de relations intergouvernementales conflictuel, phénomène renforcé par le fédéralisme exécutif (*Ibid.*, 103; Simeon et Robinson 1990).

Bien que relativement techniques, ces positions sur la fiscalité, la concertation et la constitution canadienne⁵⁹ constituent les premiers jalons de la pensée fédérale du gouvernement Lesage, qui demeure pour l'instant dans le champ de la symétrie. Il ne s'en dégage aucune asymétrie, alors que des gestes pris dans les champs de compétences des provinces prévus à la constitution relèvent de la flexibilité normale au sein d'une fédération (voir section 2.1.1). Par exemple, on retrouve à la figure 5 la création de deux nouveaux ministères importants au Québec durant ces années, celui des Affaires fédérales-provinciales et des Affaires culturelles.

⁵⁸ Où il distribua à tous les participants une copie du rapport de la Commission Tremblay (1956). La Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels a été instaurée par le Premier ministre Duplessis. Elle a conclu au besoin d'une plus grande autonomie des provinces, en porte-à-faux avec la Commission Rowell-Sirois (1940), instaurée par le gouvernement général, et avec la tendance de l'époque où Ottawa investissait dans les programmes sociaux, conjointement avec les provinces.

⁵⁹ Par rapport à l'asymétrie, on discute ici des potentialités liés aux critères (2), (4) et (6) de Watts. Voir le chapitre deux.

4.3 Pearson et les libéraux au pouvoir à Ottawa

Une deuxième période est marquée par l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral de Pearson. De nouveaux espoirs guidèrent alors les revendications québécoises, d'autant plus que le premier ministre fédéral paraissait plutôt sensible à celles-ci. Lesage, ancien ministre libéral fédéral, usa de ses nombreuses relations à Ottawa pour relancer les négociations à plusieurs niveaux. Alimentés par l'opinion publique (et celle du cabinet québécois) de plus en plus nationaliste, les conflits entre l'équipe de Lesage et celle de ses anciens collègues se cristallisèrent rapidement.

D'abord, constatant une intrusion d'un domaine de compétence provinciale, Lesage demanda à Pearson de retarder le projet de loi fédéral sur l'aide aux municipalités. Il obtint, à la conférence fédérale-provinciale de 1963, un compromis permettant à toutes les provinces l'adoption d'un programme différencié. Alors qu'au départ, le gouvernement canadien souhaitait aider les villes sans l'intermédiaire des provinces, les pressions du Québec permirent une modification au projet initial. Finalement, Ottawa administrerait les sommes injectées dans les provinces, sauf au Québec, en Ontario, au Manitoba et en Saskatchewan (Infrastructure Canada 2009). Il s'agit d'un arrangement différencié ouvert à tous.

Également, le Québec se lança dans la structuration d'un programme de pensions, parallèlement aux démarches similaires du gouvernement canadien. Craignant que l'opinion publique canadienne ne l'accuse d'encourager le séparatisme, Pearson parvint à un accord avec le Québec qui ferait des régimes de pensions canadiens et québécois des programmes pratiquement identiques, bien qu'administré séparément (Thomson 1984, 477-485). Il s'agit là de l'élément d'asymétrie le plus important : un amendement constitutionnel inséra l'article 94A à la Loi constitutionnelle de 1867. Celui-ci portait sur la prépondérance provinciale dans le domaine des pensions de vieillesse, permettant ainsi au Québec d'avoir son propre

programme, malgré l'existence du programme canadien. Il s'agit d'un arrangement asymétrique constitutionnel, ouvert à tous en pratique. En effet, c'était là la seule façon pour le gouvernement canadien d'accepter constitutionnellement un si important programme particulier à une province. Il fut d'abord question d'un régime de retraite provincial en Ontario, mais l'idée fut abandonnée (Thomson 1984, 488). Encore aujourd'hui, cet article de la constitution permettrait à n'importe quelle province de lancer son propre programme dans ce domaine.

En plus, le Québec obtint un abattement fiscal supplémentaire pour tous les *programmes conjoints*⁶⁰ (ou à frais partagés) duquel il se retira. Par exemple, ce fut le cas du programme d'allocations scolaires et de prêts aux étudiants, ainsi que de l'assurance hospitalisation. Le retrait de ce premier programme par le Québec lui valut un abattement supplémentaire de trois pour cent sur l'impôt des particuliers auquel s'ajoutèrent vingt autres points pour l'année 1966 pour l'ensemble des autres programmes desquels il s'était retiré (Morin 1972, 63; Commission sur le déséquilibre fiscal 2002, 44). Ce droit de retrait, « à l'intention du Québec » (Commission sur le déséquilibre fiscal 2002, 43), mais ouvert à toutes les provinces, est une possibilité permise par une loi du parlement fédéral de 1964, la *Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires)*. En ce sens, elle fait partie des arrangements administratifs, asymétriques en pratique (seul Québec s'en est prévalu), si l'on considère qu'il s'agit d'une solution négociée. Cependant, à l'instar de plusieurs résultats financiers asymétriques au pays, il est souvent de la prérogative d'Ottawa de permettre ou

⁶⁰ Les programmes conjoints ou à frais partagés sont des programmes gouvernementaux établis conjointement par le fédéral et les provinces. Comme l'explique Claude Morin (1972, 34), les normes des programmes sont généralement établis par Ottawa qui verse aux provinces une partie prévue des dépenses encourues par le programme, administré dans la province. Historiquement, ces initiatives fédérales ont permis de développer des programmes sociaux dans toutes les provinces, alors que certaines n'auraient pas eu les ressources pour les mettre en œuvre. Ces programmes ont cessé en 1976 avec l'avènement du financement en bloc (voir ci-dessous).

non des aménagements particuliers à l'égard d'une province. Cela pourrait, dans un tel cas, relever d'une simple politique de préférence du gouvernement central. On revient ici encore à la question de la nature (révocable/irrévocable) des ententes entre Ottawa et les provinces. Dans ce cas-ci, notons que l'abattement consenti fut modifié en 1976⁶¹.

De plus, le gouvernement canadien modifia en cours de route l'entente fiscale valable de 1962 à 1967, augmentant de vingt à vingt-quatre points d'impôt des particuliers et de cinquante à soixante-quinze points sur l'impôt sur les successions pour 1966. En ajoutant en 1967 quatre autres points suite à la fin de l'aide fédérale aux universités (ainsi qu'en élargissant à toutes les provinces le point d'impôt sur les compagnies dont se prévalait le Québec depuis l'entente de 1959), le Québec a grandement augmenté ses ressources fiscales. Là où Jean Lesage exigeait comme abattement sur les trois types d'impôts 25-25-100, il avait obtenu à la fin de son mandat 47-10-75 avec néanmoins une hausse significative de la péréquation⁶² (Morin 1972). Malgré cela, une partie de ces points d'impôts abattus, de ces transferts, doit être considérée conditionnelle, au sens où ils arrivèrent avec de nouvelles responsabilités financières pour le gouvernement du Québec. Morin jugea avec raison que seuls 24 points d'impôts sur les particuliers arrivaient véritablement à Québec sans condition (*idem*), augmentant ainsi véritablement son autonomie, comme celles de toutes les provinces d'ailleurs qui bénéficient de ces 24 points. L'entente fiscale à elle seule ne présente aucune asymétrie, elle permet à toutes les provinces des revenus supplémentaires.

⁶¹ Observez la flèche à la figure 5. Nous revenons à cette discussion théorique au chapitre de conclusion. Quant à l'abattement consenti, il fut modifié par du financement en bloc, sous le titre de Financement des programmes établis. L'abattement du Québec perdit alors plus de 9 point, pour s'établir finalement à 16,5 points en 1977 pour toutes les provinces (Commission sur le déséquilibre fiscal, 2002, 44).

⁶² La Commission sur le déséquilibre fiscal démontre bien, graphiquement, que la hausse des paiements de péréquation, transferts inconditionnels, au début des années 1960, est peu significative en comparaison des hausses des transferts conditionnels (2002, 43).

Quant aux crédits provenant de l'exercice du droit de retrait, elle permet, en pratique, une asymétrie administrative, avec un abattement spécial pour le Québec de vingt-trois points d'impôts des particuliers et un point d'impôt sur les compagnies en 1966. Ce statut fiscal avantageux est par contre relativisé par l'argument énoncé ci-haut par Morin : étant des transferts conditionnels, les programmes financés par cet argent ne peuvent être éliminés unilatéralement par le gouvernement québécois sans voir la contribution fédérale remise en question.

Figure 4. Abattements fiscaux canadiens et québécois de 1953 à 1968

Année	IRP – Abattements en % (Total)		IRS		Droits successoraux(tous)
	Tous	Qc	Tous	Qc	
1953	5		5		50
1954	5	+5 (10)	5		50
1955	5	+5 (10)	5		50
1956	5	+5 (10)	5		50
1957	10		7		50
1958	13		7		50
1959	13		9		50
1960	13		9	+1 (10)	50
1961	13		9	+1 (10)	50
1962	16		9	+1 (10)	50
1963	17		9	+1 (10)	50
1964	18	+3 (24)	9	+1 (10)	75
1965	21	+23 (44)	9	+1 (10)	75
1966	24	+23 (47)	9	+1 (10)	75
1967	28	+22 (50)	10		75
1968	28	+22 (50)	10		75

IRP : Impôt sur le revenu des particuliers; IRS : Impôt sur le revenu des sociétés

Sources : Morin (1972), Commission sur le déséquilibre fiscal (2001 et 2002), Thomson (1984)

Sur la question du rapatriement constitutionnel, le nouveau ministre fédéral de la Justice, Guy Favreau, élaborait une formule Fulton légèrement amendée qui ne devait cette fois pas être vertement critiquée par la Saskatchewan, devenue libérale. Fin 1964, un accord de principe intervint entre tous les premiers ministres canadiens, dont Jean Lesage et son bras

droit en matière constitutionnelle, Paul Gérin-Lajoie, sur la nouvelle formule « Fulton-Favreau »⁶³. Au cours de l'année 1965, alors que le gouvernement québécois souhaitait d'abord soumettre à l'Assemblée législative l'abolition de la chambre haute québécoise pour ensuite débattre le rapatriement, le débat s'enflamma dans l'opinion publique. Jean Lesage, pour qui la formule consacrait un « statut particulier » pour le Québec, assista, plutôt impuissant, à la croissance de l'opposition à la formule (Thomson 1984, 440; Morin 1989, 120). La mobilisation de l'opinion publique, de l'opposition de Daniel Johnson et des nationalistes et les dissensions au cabinet eurent raison de la position du premier ministre qui trouva, début 1966, un prétexte pour renvoyer aux calendes grecques le projet de rapatriement comme étant insuffisant à répondre aux aspirations québécoises. Ce n'est pas par conviction initiale, mais par pragmatisme politique et pour calmer une partie de l'opinion publique que Lesage a rejeté une formule d'amendement somme toute relativement symétrique. À partir de ce débat, les appels se multiplièrent pour un statut particulier québécois par la bouche du premier ministre et des membres de son cabinet.

4.4 Rhétorique de Paul-Gérin Lajoie et de Jean Lesage

La vision asymétrique du fédéralisme canadien ne se développa donc que dans la deuxième moitié de la gouverne de Lesage. Elle mit de l'avant l'idée selon laquelle le Québec, foyer principal du Canada français, doit obtenir des garanties particulières, que ne détiennent pas les autres provinces, afin de préserver sa culture et sa langue. Ce n'est que par un statut particulier que le Canada réalisera la dualité politique des communautés anglophone

⁶³ La formule Fulton-Favreau reprenait l'essentiel des dispositions de la formule Fulton (voir note 54), en plus d'ajouter un pouvoir unilatéral au gouvernement général pour modifier le « gouvernement exécutif du Canada, le Sénat et la Chambre des communes ». Les provinces se voyaient accorder le droit de modifier leurs constitutions internes, à l'exception de la charge de lieutenant-gouverneur. La procédure de délégation de pouvoirs de provinces vers le fédéral demeurait, lorsque quatre provinces acceptaient celle-ci (Dupras 2002).

et francophone. Ce statut particulier eut des porte-parole plus empressés que le premier ministre, notamment Paul Gérin-Lajoie. Celui-ci énonça clairement en 1965 une position asymétrique du fédéralisme canadien, qui devient la position gouvernementale. Pour Gérin-Lajoie, le maintien de la réalité dualiste de la fédération canadienne doit questionner le « reste du Canada » : est-ce que les neuf provinces forment des nations, des sociétés distinctes? Les Canadiens français ont droit à l'autodétermination et, jusqu'à la Révolution tranquille, l'autonomie exigée en cela était également offerte à toutes les provinces. Néanmoins, réfléchit Gérin-Lajoie, « Québec n'a rien demandé pour lui-même qu'il ne veuille reconnaître aux autres provinces. L'on peut se demander si c'est toujours l'attitude appropriée à adopter ». Alors que le Québec requiert plus d'autonomie pour son développement, il ne peut plus se fier au degré d'autonomie exercé par les autres provinces canadiennes, d'autant plus que celles-ci consentent à la centralisation graduelle de la fédération (Gérin-Lajoie 1965, 65-66, nous traduisons).

Dès 1964, le premier ministre Lesage adopte un discours plus axé sur le particularisme québécois, au sein du régime politique canadien. D'abord, le raisonnement de Lesage situe le Québec dans une position particulière, à l'intérieur du Canada bien sûr, mais aussi dans le Canada français (Lesage 1965, 15). Lesage avance que le gouvernement du Québec est le seul outil de développement puissant entre les mains des francophones du pays : il convient de s'en servir pour que la société francophone (québécoise) se modernise aussi rapidement que les autres sociétés industrialisées⁶⁴. Il exposa succinctement cinq principes en septembre 1964 : (1) Québec, expression du Canada français, (2) particularisme québécois, (3) cadre constitutionnel permettant l'épanouissement, (4) contrôle des leviers économiques, sociaux, politiques et administratifs et (5) relations de voisinage dans la paix et

⁶⁴ Ce qu'on nommerait aujourd'hui la territorialisation du Canada français.

la justice (*Ibid.*, 28-29). Lesage reprit à sa façon le thème de la dualité canadienne. Selon lui, la Confédération fut fondée sur l'idée d'un « milieu favorable à leur croissance [les Canadiens-français et les Canadiens-anglais] comme *groupements humains distincts* » à laquelle il manque encore des éléments avant de « réaliser l'objectif fondamental de la *coexistence constructive* de deux groupements ethniques différents » (*Ibid.*, 24, nous soulignons). Le respect des choix de chacun de ces groupes exige, face à la centralisation et à l'uniformisation de l'ordre politique canadien, « qu'on laisse aux provinces, du moins celles qui le veulent – et c'est le cas du Québec – le soin d'occuper les champs d'action que la Constitution leur reconnaît » (*Ibid.*, 42). Bref, le Québec n'a pas réellement besoin de plus que ce que la Constitution indique, seulement qu'on la respecte. À partir de ce moment, un statut asymétrique pratique se dessinera si les autres provinces ne veulent pas occuper leurs champs d'action. C'est vers la fin de son règne que Lesage en est venu à la conclusion qu'il faut pour cela repenser la constitution, à travers « un dialogue entre égaux » (tiré de Boismenu 1989, 98). C'est d'ailleurs Lesage qui, en 1967, opposant le statut particulier à la nouvelle orientation de René Lévesque (souveraineté-association), a dit que le Québec est en mesure de « négocier d'égal à égal » avec le « reste du Canada » (tiré de Daignault 1981, 252)⁶⁵.

À l'aune du premier siècle de la Confédération, Lesage constate une dérive centralisatrice du contrat politique canadien; il prône alors un rééquilibrage. Il y a moyen, dit-il, de prévenir l'unilatéralisme et l'uniformisation, lorsqu'elle n'est pas souhaitée par tous (principalement le Québec) (Lesage 1965, 43). Il pourfend la fausse équation unité-uniformité et réclame le droit à la reconnaissance de la différence québécoise (*Ibid.*, 46).

⁶⁵ Daignault remarque que ce slogan, « d'égal à égal », deviendra celui des partisans du OUI lors du référendum de 1980.

L'égalité entre partenaires canadiens (francophones et anglophones) requiert un « régime particulier » où certaines provinces occupent pleinement leurs tâches constitutionnelles alors que d'autres en laissent le soin au fédéral, où certains « arrangements particuliers » permettraient à une ou plusieurs provinces d'utiliser des pouvoirs, des responsabilités et des ressources qu'elles croient nécessaires à leur développement. La « flexibilité » est le mot d'ordre de ce renouveau fédératif, entendue au sens d'arrangements différenciés entre les provinces et le fédéral (*Ibid.*, 46-49). Lesage insiste sur l'exigence fondamentale de réciprocité entre le « Canada anglais » et le Québec dans le respect des différents choix de leviers de développement, ce qui se traduit par la reconnaissance politique d'une situation particulière au Québec (*Id.*). En décembre 1965, il ajouta que l'affirmation québécoise nécessitait l'utilisation de tous les pouvoirs possibles; des objectifs différents pour d'autres provinces, bien que tout aussi louables, mèneraient par conséquent à un statut différent pour le Québec (tiré de Bonenfant 1967, 54). Il est difficile de dire si Lesage crut nécessaire d'enchâsser constitutionnellement le statut particulier québécois, mais on constate au moins qu'il a pensé que cela serait chose faite par la formule Fulton-Favreau. À l'Assemblée, Lesage dit que la formule permet « divers degrés d'autonomie » pour les provinces et qu'elle prend acte des cinq principes de 1964 (Thomson 1984, 440), ce qui, aux yeux des autres intervenants au Québec, ne semblait pas si sûr.

En oeuvrant principalement pour l'autonomie et la non-subordination, Lesage adopte une position normative axée vers le pôle autonomie. Ses exigences de réciprocité, de reconnaissance et d'égalité des partenaires vont dans la même direction, mais il utilise également les arguments fonctionnels de flexibilité qui rappellent son engagement envers la fédération qui permet cette flexibilité. Sa participation à l'ensemble canadien, dans le cadre des nombreuses conférences intergouvernementales dont nous avons fait état, marque bien

comment il ne néglige ni l'interdépendance ou la participation à l'ensemble canadien. Dans les deux cas, c'est sa façon d'obtenir plus de garanties pour le Québec. Il est donc très près d'un appui au fédéralisme asymétrique, alors qu'il penche fortement pour l'autonomie tout en n'osant pas sacrifier l'interdépendance.

4.5 Doctrine Gérin-Lajoie en relations internationales

Comme dernier indice de la construction d'une vision normative asymétrique du fédéralisme canadien, on retrouve la position québécoise au chapitre des relations internationales. Classiquement, la souveraineté extérieure et la conduite de la diplomatie relèvent, dans un ordre fédéral, d'un gouvernement commun. Au Canada cependant, une autre possibilité fut développée par la jurisprudence dans l'arrêt *Labour Convention* (1937) qui attribua la mise en œuvre des traités internationaux à l'ordre de gouvernement compétent selon la distribution des pouvoirs prévue à l'AANB. Néanmoins, la jurisprudence laissa en plan la question de la signature des traités. Au moment de la Révolution tranquille, le gouvernement du Québec, soucieux de faire respecter son autonomie dans ses domaines de compétence exclusive, se lança dans la diplomatie internationale en développant ce qu'on a appelé la doctrine Gérin-Lajoie. Paul Gérin-Lajoie prononça, en avril 1965, devant le corps consulaire de Montréal, un discours sur la doctrine qui prolonge à l'international la compétence du Québec dans les domaines internes d'action provinciale (culture, éducation, santé, etc.). Depuis lors, le Québec exerce, dans ses champs de compétences, une activité internationale qu'il défend vigoureusement (Le Devoir 2005).

En tant que partie à la diversité des politiques canadiennes, l'adoption d'une position autonome dans le secteur des relations internationales, dans le sens donné par la doctrine Gérin-Lajoie, est difficilement catégorisable. Une action unilatérale d'un gouvernement

provincial, lorsque dans son domaine de compétences constitutionnelles, ne fait partie que de la diversité inhérente à la fédération (différenciation de politiques liée aux conditions empiriques de la diversité). Dans le cas qui nous intéresse, le gouvernement du Québec clame sa souveraineté, extraterritoriale comme intraterritoriale, sur ses compétences (en accord avec la jurisprudence), mais cette juridiction est contestée par Ottawa. En effet, par rapport à l'ordre constitutionnel qui prévalait auparavant (où le gouvernement canadien détenait toutes les compétences extérieures), il s'agit bien d'une action provinciale susceptible de modifier *l'exercice* des compétences constitutionnelles. Bref, une telle action, lorsqu'elle réussit, comme c'est le cas au Québec qui en 1965 signa deux ententes internationales avec la France (Morin 1972, Dossier IV), crée un arrangement asymétrique près du champ constitutionnel. Il n'était pas dans l'intention du régime fédéral en entier de créer cette asymétrie, puisqu'il s'agit d'une action unilatérale d'un seul membre de la fédération. D'ailleurs, en pure théorie, l'action entreprise par Québec est « ouverte à tous », c'est-à-dire que toutes les provinces ayant des contacts privilégiés à l'extérieur du pays pourraient tenter de faire de même. Bien qu'on puisse en débattre longuement, il semble bien que l'action internationale du Québec crée une asymétrie pratique, tout près du champ de la constitution, pour aussi longtemps que doit durer ce prolongement externe de la souveraineté.

4.6 Conclusion

Il est évident, en tenant compte du contexte, que le Québec a obtenu une flexibilité dans le fonctionnement du fédéralisme canadien que l'on ne connaissait pas auparavant⁶⁶. On

⁶⁶ Voir plus loin la citation de Louise Tillin dans la section « Comprendre le sens des asymétries au Canada » du chapitre six.

constate néanmoins que rien n'a été accordé au Québec qui ne l'aurait pas été aux autres provinces. Pour Lesage, cela donnait l'impression d'un « traitement de faveur » pour le Québec dans le reste du Canada (Radio-Canada 1964). Seule la doctrine Gérin-Lajoie fait exception, alors qu'elle confère au gouvernement du Québec un rôle véritablement spécifique. Néanmoins, il ne s'agit pas seulement d'un débat juridique, mais bien un combat politique, alors que ce rôle spécifique lui est contesté par Ottawa, à l'époque et depuis lors.

En dehors des dispositions de 1867, c'est la première percée significative en vue d'arrangements asymétriques au Canada, alors que jusque-là le tout s'était généralement déroulé dans le cadre classique du fédéralisme symétrique.

Figure 5. Hétérogénéité des politiques et rapports fédératifs – Gouverne de Lesage

	De conditions empiriques <i>Tarillon (1963)</i>	Administratives <i>Ententes intergouvernementales</i>	Constitutionnelles
En PRATIQUE	-Ministère Affaires fédérales provinciales et Affaires culturelles -Ententes fiscales	-Aide aux municipalités (1963) -Droit de retrait (1964-65)	-Régimes de pensions, art. 94A, LC1867 (1964) -(Doctrines Gérin-Lajoie)
Par INTENTION	-(Montants compensatoires)		

Il faut de plus poser la question de l'ouverture ou de la fermeture d'Ottawa face aux demandes autonomistes québécoises. Il semble que ce soit d'abord Ottawa, et non Québec, qui dicte l'ordre du jour quant à la possible asymétrie québécoise.

Jusqu'en 1962, le gouvernement québécois de Lesage fit face à un gouvernement fédéral conservateur majoritaire, devenu minoritaire de 1962 à 1963. À une époque où les

formations québécoises et canadiennes du Parti libéral étaient plus proches⁶⁷, il était de bon ton pour un libéral québécois de ne pas s'acoquiner avec un conservateur à Ottawa (Radio-Canada 1964). Le Premier ministre Diefenbaker, fort de la plus large majorité parlementaire canadienne obtenue jusque-là, n'était pas très chaud à l'idée d'un statut particulier (McRoberts 1999, 75). Par la suite, dans une deuxième période que nous avons identifié comme étant la plus créatrice sur le plan des revendications asymétriques, le gouvernement québécois retrouvait à Ottawa un gouvernement libéral minoritaire (de 1963 à 1968), dirigé par Lester B. Pearson, nettement plus ouvert au statut particulier. Il possédait de plus une forte base électorale au Québec, remportant en 1963 47 des 75 sièges, contre seulement 8 aux conservateurs (le reste au Crédit social). Aux élections de 1965, Pearson remporta 56 sièges au Québec, sur un total de 131 au pays, à deux sièges de la majorité parlementaire. Plus largement, le contexte de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme ainsi que le progressisme du gouvernement québécois rendait plus attrayante la thèse des deux nations pour les Canadiens de centre et de gauche et les électeurs des libéraux fédéraux. Il faut voir cette époque comme une « fenêtre d'opportunité » pour le gouvernement québécois. En effet, les demandes québécoises pénétraient « l'univers des possibles » du gouvernement Pearson d'alors. Seul le dossier précis de la doctrine Gérin-Lajoie échappe à ce constat, alors qu'il n'est pas au départ négocié avec Ottawa, mais plutôt le fait d'une action unilatérale de la part du Québec. Au demeurant, les autres ententes obtenues par Québec l'ont été avec l'accord du partenaire fédéral. Pour leurs parts, les négociations multilatérales, comme celle autour de la formule Fulton-Favreau, ont échoué.

⁶⁷ C'est en 1964 que le Parti libéral au Québec complète la scission (amorcée par la création de la Fédération libérale du Québec) pour marquer plus en avant sa disjonction d'avec le parti sur la scène fédérale.

Sans changer fondamentalement d'idée sur la place du Québec au Canada, soit sur l'existence d'une communauté politique binationale, le gouvernement Lesage modifia cependant sa position quant à la place que doit occuper le gouvernement du Québec dans l'édifice institutionnel et constitutionnel canadien. En ce sens, la gouverne de Lesage marqua la gestation et l'aboutissement de l'idée selon laquelle le Québec doit obtenir un statut particulier, différent des autres provinces, afin de mener à bien sa mission francophone. Cette idée devient la politique constitutionnelle officielle du Parti libéral en 1967, alors que les délégués avaient le choix entre cette position défendue par Gérin-Lajoie et celle de René Lévesque sur la souveraineté-association. Par rapport à la situation prévalant avant 1960, un arrangement asymétrique constitutionnel a été réalisé : le régime de retraite. Les conséquences de la doctrine Gérin-Lajoie créent également une pression semblable à une modification constitutionnelle. En pratique, des résultats financiers asymétriques suivant l'exercice du droit de retrait ouvert à tous auront donné plus d'argent à Québec, mais sous forme de transferts conditionnels et alors que l'option ne formulait pas une politique de reconnaissance.

Quant aux formes asymétriques que prendrait ce statut particulier, cela est demeuré flou en dehors de ces accomplissements concrets du gouvernement. Néanmoins, le PLQ a continué, pendant un temps, son évolution vers une exigence de plus grande asymétrie en faveur du Québec. Suite au départ de René Lévesque, le parti adopta comme position constitutionnelle celle du statut particulier. Le congrès et le caucus du parti ont alors choisi : la reconnaissance de *deux nations* au pays, le besoin d'une *constitution interne* pour le Québec et une série de demandes particulières sur le partage des compétences (immigration, culture, politiques sociales) et les institutions fédérales (cours, Sénat) (Murray 1978, 50-51; Commission politique de la FLQ 1967). Cependant, cette position ne s'imposa qu'un certain

temps. L'élection de Robert Bourassa à la tête du PLQ se traduit par un retour au fédéralisme symétrique, bien qu'il voulut s'attaquer à la division des pouvoirs (Thomson 1984, 454) en plus de faire sienne l'idée du « fédéralisme *rentable* ».

Avant de passer à l'étude du gouvernement Charest, rappelons brièvement ce qui s'est produit au PLQ dans l'intervalle. Alors qu'à son arrivée, Robert Bourassa semblait se rapprocher des libéraux fédéraux, la lune de miel ne dura point. Il y eut la crise d'octobre 1970, mais aussi le rejet par Bourassa de l'entente constitutionnelle convenue par tous les PM à Victoria en 1971. Le sujet de la réforme constitutionnelle est ensuite resté clos jusqu'à l'élection du PQ en 1976. À la veille du combat référendaire, les libéraux provinciaux choisirent comme chef Claude Ryan, un intellectuel modéré et reconnu, qui souhaitait incarner une troisième voie entre Trudeau et Lévesque. Cependant, l'histoire politique n'a principalement retenu que son effacement, en tant que leader du NON au référendum de 1980, au profit de Pierre Trudeau. Le *Livre blanc* qu'il proposa, juste avant ce référendum (Parti libéral du Québec 1980), ne fut pratiquement pas sujet à débat, si bien que Ryan n'arrivât jamais à faire valoir une quelconque option. En 1982, il s'opposa au rapatriement constitutionnel, obtenu sans l'accord du Québec. Ryan se retira poliment en 1982, ouvrant la porte au retour de Bourassa.

Le deuxième mandat de Bourassa s'est ouvert avec la promesse du nouveau PM canadien, Brian Mulroney, de ramener le Québec dans le giron constitutionnel « avec honneur et enthousiasme ». Bourassa posa alors cinq conditions à satisfaire pour y parvenir⁶⁸. L'Accord du Lac Meech, convenu par les onze premiers ministres du Canada en 1987,

⁶⁸ Cinq demandes qui étaient : « droit de veto sur les modifications constitutionnelles qui concernent le Québec, la reconnaissance du Québec en tant que société distincte, la limitation du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral, la participation à la nomination des juges à la Cour Suprême et la reconnaissance des pouvoirs existants du Québec en matière d'immigration » (McRoberts 1999, 259).

remplit celles-ci, notamment en insérant une clause constitutionnelle interprétative sur le fait que le Québec forme « une société distincte ». Il s'agit là, d'une mesure encourageant le fédéralisme asymétrique, au moyen de son inscription à la constitution et par son objectif précis en faveur du Québec. Alors que les assemblées législatives du Canada avaient trois ans pour entériner cet Accord, le Manitoba et Terre-Neuve s'y opposèrent finalement, ce qui noya la tentative de réforme. Bourassa promit alors de ne négocier seulement qu'avec Ottawa et de tenir un référendum sur la souveraineté du Québec si le Canada n'offrait pas une aussi bonne proposition. Il fit plus tard volte-face en appuyant l'Accord de Charlottetown, entente édulcorée quant à la question québécoise par rapport à Meech, bien que contenant des réformes promises alors au reste du pays. Après le départ de Bourassa, Daniel Johnson fils eut pour principale prouesse dans le dossier constitutionnel de ne pas en parler, et d'ouvrir le bal aux réformes administratives en signant l'Accord sur le commerce intérieur. Il quitta en 1998 pour laisser sa place à Jean Charest. Tel qu'annoncé dans notre chapitre de problématisation, nous poursuivons avec celui-ci, dans la mesure où certaines de ses stratégies s'apparentent à celles utilisées sous Jean Lesage et que les deux gouvernements ont cru que les réformes non constitutionnelles pouvaient les amener à faire évoluer la fédération dans le sens souhaité par Québec.

Néanmoins, le contexte était tout autre par rapport aux années 1960. La constitution était maintenant entièrement canadienne, depuis le rapatriement de 1982. Le Québec n'avait toujours pas « signé » la constitution de 1982, mais les tentatives de réconciliation en ce sens avaient toutes échoué. Le référendum de 1995 sur la souveraineté du Québec s'était soldé par un match nul et le gouvernement péquiste, élu en 1994, est longtemps demeuré en entente des « conditions gagnantes » pour la tenue d'un nouveau référendum. Entre temps, les efforts de renouveau au Canada eurent comme hauts faits la Déclaration de Calgary de 1997, une

déclaration symbolique (sans l'appui du Québec) sur l'égalité des provinces en plus de l'Entente sur l'union sociale de 1999, qui reconnaissait, selon certains analystes (Tremblay 1999, 41), le pouvoir de dépenser fédéral. Tel était le contexte de l'arrivée de Jean Charest à la tête des libéraux.

Chapitre V. La position constitutionnelle de Jean Charest – De deux nations à dix provinces

« Soyons clairs : la nature asymétrique de cette entente sur la santé n'a pas de portée constitutionnelle et n'affecte pas la répartition des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement. Elle n'accorde pas non plus de statut spécial au Québec »
-Benoît Pelletier

Jean Charest est devenu chef du PLQ en 1998, après avoir été chef des Conservateurs à Ottawa. Il a pris le pouvoir en 2003, puis a été réélu en 2007 avec un gouvernement minoritaire, et encore une fois en 2008, où s'arrêtera notre étude. Ce chapitre, empirique et descriptif, comprend une lecture du rapport de 2001 sur la position constitutionnelle du parti, une analyse des actions gouvernementales de 2003 à 2008, en regard de notre typologie sur l'hétérogénéité des politiques, ainsi que des discours gouvernementaux relatifs à la position constitutionnelle et finalement une critique du bilan nationaliste de ce gouvernement. Il souhaite décrire la position constitutionnelle du PLQ sous Jean Charest et constitue le deuxième volet de la réponse à la sous question de recherche B.

5.1 Le rapport Pelletier

À la recherche de la position constitutionnelle des libéraux de Jean Charest, notre analyse débute avec le rapport du *Comité spécial du Parti libéral du Québec sur l'avenir politique et constitutionnel de la société québécoise*. Cette étude, sous la présidence de Benoît Pelletier, a été déposée en 2001 au PLQ et a servi de base à la plate-forme constitutionnelle des libéraux. Nous rappellerons le contexte de production de ce document, son format, avant de déchiffrer son contenu.

Le rapport Pelletier, intitulé *Un projet pour le Québec. Affirmation, autonomie et leadership* a été adopté en 2001. À cette époque, le PLQ, dirigé depuis 1998 par Jean Charest, formait l'opposition officielle à l'Assemblée nationale du Québec, face au premier ministre Bernard Landry. Ce dernier, chef du PQ, conditionnait la tenue d'un autre référendum sur la souveraineté du Québec à la réunion de « conditions gagnantes ». Il faut dire que, conformément aux observations de Russell (2004), la fenêtre d'opportunité de grandes réformes constitutionnelles s'était refermée au Canada. L'évolution de la position des fédéralistes devient donc intéressante à explorer.

Le mandat du Comité Pelletier visait à « redéfinir les intérêts du Québec dans un Canada en pleine évolution », à analyser le fédéralisme en insistant sur les interdépendances, à déterminer le rôle du Québec de demain dans le respect de l'esprit fédératif, à décrire les conditions de l'épanouissement du Québec et à examiner les réformes souhaitables au fédéralisme et à la Constitution (Pelletier 2001, 164). Le rapport fait un peu plus de 150 pages, et compte cinq chapitres. Le premier chapitre traite des « intérêts nouveaux des Québécois et Québécoises », le second de la « redécouverte du sens véritable du fédéralisme », le troisième des « défis du Canada de demain » et les deux derniers de l'affirmation et du leadership du Québec. Les principaux sujets qui sont examinés, tout au long de l'étude, sont la francophonie canadienne, l'évolution du système fédéral, le renforcement de l'union canadienne et des mécanismes intergouvernementaux, les « liens spéciaux avec les autochtones » et les impacts de la mondialisation (*Ibid.*, 8-9). Quant à la position constitutionnelle à proprement parler, avant d'entrer dans le cœur du débat, soit la dialectique autonomie/interdépendance, nous exposerons les autres sujets du rapport qui ont trait au particularisme québécois.

5.1.1 Francophonie

Pour le rapport, le Québec est le « foyer principal de la francophonie au Canada ». Rappelant que « le Canada est en partie fondé sur la *dualité linguistique* », on estime que le caractère particulier du pays qui en découle est négligé lorsque le Québec ne conduit pas bien son rôle de « principal porteur du flambeau de la civilisation française » en Amérique. En effet, les libéraux estiment que les gouvernements québécois ont « sous-estimé l'importance des liens unissant les francophones du Québec avec ceux des autres provinces canadiennes » (*Ibid.*, 34-36, nous soulignons). De ce constat résulte une volonté de replacer le Québec dans son rôle moteur de la francophonie, *sans réduire l'importance de l'action du gouvernement canadien*.

Le rapport perçoit un regain de vie dans les communautés francophones et acadienne et « préconise l'appartenance à un mouvement francophone pancanadien qui participe de l'essence même du Canada ». L'affirmation du Québec est alors souhaitable, puisqu'elle est profitable intrinsèquement et pour les autres francophones canadiens. L'objectif est alors de réunir les « forces francophones » pour prévenir l'isolement, renforcer la représentation des communautés francophones et acadienne et « parler du fait français au *singulier* » (Pelletier 2001, 36-38).

Par solidarité, mais aussi par fidélité à sa « conception de la dualité canadienne », le Québec doit assumer ses responsabilités dans le domaine de la francophonie. Le rapport propose un plan d'action qui vise à établir des réseaux de solidarité, à conclure des partenariats avec les communautés francophones, à les appuyer financièrement et institutionnellement et à créer un « Centre de la francophonie dans les Amériques »⁶⁹ (*Ibid.*, 38-43). On le voit, la dualité vue par le rapport se dénationalise, pour insister sur le fait

⁶⁹ Ce qui sera chose faite en 2008.

linguistique, tout en tentant d'atténuer la tension entre francophones québécois et hors Québec.

5.1.2 Qu'est-ce qu'une fédération?

Au chapitre deux, le rapport définit le régime fédéral avant de discuter des réformes nécessaires. Après une distinction entre État unitaire, fédération et confédération, il lui semble évident que la fédération présente le plus d'avantages. La définition qu'ils en font est la suivante :

la *formule fédérale* se fonde sur l'autonomie de ses composantes tout autant que sur la poursuite d'objectifs communs à tous les citoyens. Qui dit *fédéralisme* dit diversité; d'abord, parce que chaque *fédération* est unique en elle-même et adapte la *formule fédérale* et son système de gouvernement en fonction de ses besoins propres; ensuite, parce que le *fédéralisme* implique, de façon inhérente, le droit à la différence. (Pelletier 2001, 47, nous soulignons)

et puis :

dans une fédération véritable, les provinces [...] sont maîtres chez elles tout autant que le fédéral est maître chez lui. Aucun des deux gouvernements en présence ne peut prétendre au monopole de la légitimité démocratique (*Ibid.*, 46).

Le rapport se commet précisément sur les « valeurs intrinsèques » du fédéralisme : « la formule fédérale [...] favorise l'échange, le partage, le partenariat et le respect de la diversité » (*Id.*). Il rajoute « l'équilibre, la collaboration [et] le droit à la différence » (*Ibid.*, 82). Visant la *redécouverte de ce principe fédéral*, pour le moment plutôt absent, le rapport espère « l'élaboration d'un système de gouvernement qui soit respectueux des identités particulières qui s'expriment en son sein » (*Ibid.*, 48). L'identité canadienne, même affirmée, peut cohabiter avec l'identité québécoise (*Ibid.*, 49).

Puis, la section sur « la valorisation de l'appartenance au Canada » propose paradoxalement la valorisation *des appartenances* au Canada. En effet, le rapport insiste

principalement, dans ces neuf pages, sur les nombreux « avantages »⁷⁰ que le Québec retire de sa participation à une fédération flexible, notamment au chapitre des « aménagements particuliers » en vue de l'autonomie québécoise (Pelletier 2001, 52). De plus, on précise la définition de la dualité canadienne, qui « constitue un des piliers fondamentaux sur lesquels repose notre fédération. [Elle] tient essentiellement à la présence de deux grandes *collectivités linguistiques* » (*Ibid.*, 51, nous soulignons). Bref, bien qu'il admette qu'en théorie le fédéralisme permet beaucoup d'hétérogénéité et de réciprocité entre les composantes, il consent que ce ne soit peut-être pas le modèle en vigueur actuellement au Canada, *bien qu'il soit fort avantageux pour le Québec d'être partie à l'ensemble canadien.*

5.1.3 Un « fédéralisme de complémentarité »

Au cœur du rapport Pelletier se retrouve une articulation de la dialectique autonomie/interdépendance que convoite un gouvernement libéral. Toujours au chapitre deux, la principale partie expose la conception libérale des évolutions de la fédération. Elle mise sur un « fédéralisme de complémentarité », qui vise la collaboration, la codécision et une conception partenariale. Trois piliers supportent cette vision : l'asymétrie, l'équilibre fédératif et la collaboration intergouvernementale (*Ibid.*, 61-62). Explorons les trois facettes qui recouvrent respectivement, l'harmonisation des relations intergouvernementales, la volonté d'autonomie du Québec et sa volonté d'interdépendance.

⁷⁰ Il s'agit de : la Charte des droits et libertés de la personne, le régime de prêts et bourses, l'assurance-hospitalisation, le ministère de l'Éducation, la Caisse de dépôt, la SGF, la Sûreté du Québec, l'assurance-maladie, les allocations familiales, les congés parentaux, les délégations à l'étranger, les programmes d'aide sociale, la participation au G8 et au G20, la valorisation du français des institutions culturelles fédérales, la perception des impôts, la péréquation, le régime des rentes, le droit de retrait avec compensation financière, l'immigration, la francophonie internationale, l'Accord sur le commerce intérieur, le financement des programmes établis (FPE), la formation de la main-d'œuvre, les transferts financiers (TCSPS), la prestation nationale pour enfants, la déconfessionnalisation des écoles, le bijuridisme, les missions commerciales canadiennes et les ententes de mobilité de la main-d'œuvre (Pelletier 2001, 52-59).

L'asymétrie, dite aussi flexibilité, « est une façon de parvenir à un aménagement harmonieux des rapports fédéraux-provinciaux en tenant compte des spécificités de chacune des composantes de notre fédération tout autant que du besoin de cohérence de l'ensemble canadien » (Pelletier 2001, 61-62). Pour les auteurs, le Québec participe déjà à cette asymétrie par les ententes administratives décrites précédemment comme des aménagements particuliers. En aucun endroit, l'asymétrie n'est liée avec la Constitution. En plus, l'exercice de celle-ci se fait « en tenant compte des *différences factuelles* qui existent entre les provinces et de leurs *besoins respectifs* » (*Id.*, nous soulignons). Deux constats se dégagent de cette conceptualisation. D'une part, l'asymétrie liée aux différences factuelles relève d'une préoccupation de *gouvernance* plutôt que de principes normatifs. En découle d'autre part ce qui semble être une crainte de dire que l'asymétrie est liée à une vision différente de celle promue par l'actuelle Constitution. Les auteurs insistent d'ailleurs pour rappeler qu'une asymétrie où le Québec gagnerait « n'enlèverait absolument rien aux autres provinces canadiennes » (*Id.*). Néanmoins, nous verrons plus loin que la Constitution doit aussi subir une réforme, dans l'esprit du rapport, vers la reconnaissance.

5.1.4 Volet autonomie

Sous le jour de l'autonomie du Québec, le rapport traite de dix problèmes que nous rappelons ici. Citant le *Renvoi relatif à la sécession* (1998), dans un passage qui reconnaît que le principe fédéral au Canada a permis depuis 1867 la poursuite d'objectifs collectifs par la minorité québécoise qui forme une culture distincte, le rapport réitère la présence du caractère unique du Québec dans la réalité canadienne. Conformément à la reconnaissance entreprise en 1774 dans l'Acte de Québec, les auteurs recommandent la reconnaissance constitutionnelle du « caractère fondamental de la spécificité du Québec au sein du Canada,

ainsi que le rôle de la législature et du gouvernement du Québec de protéger et de promouvoir cette spécificité » (Pelletier 2001, 65). La flexibilité (mais non l'asymétrie, comme plus haut) de la « formule fédérale » permet cette reconnaissance légitime; les auteurs proposent de formuler à l'article 2 de la *Loi constitutionnelle de 1867* une clause interprétative en ce sens, tel que demandé par Robert Bourassa à Meech, bien qu'il ne s'agisse plus de « société distincte », mais de « spécificité ».

La deuxième problématique concerne la réforme du Sénat, où le comité suggère que les provinces et les territoires transmettent des listes de noms au gouvernement canadien qui effectuera les nominations à partir de celles-ci. En troisième lieu, les libéraux privilégient le développement d'un processus de sélection des membres de la Cour suprême du Canada impliquant les provinces ainsi que l'enchâssement constitutionnel de sa composition. La recommandation suivante propose la constitutionnalisation des veto régionaux aux amendements constitutionnels. Partant de la volonté d'obtenir un veto québécois, mais constatant des volontés similaires ailleurs au pays, il s'agit de rendre immuables des veto similaires à ceux prévus par la *Loi concernant les modifications constitutionnelles* (1996)⁷¹. Quant aux modifications constitutionnelles, la proposition comprend aussi l'élargissement des sujets couverts par le droit de retrait avec compensation financière à toutes les compétences législatives provinciales⁷² (Pelletier 2001, 66-75).

En cinquième lieu, le rapport Pelletier souhaite la limitation, constitutionnelle de préférence, du pouvoir fédéral de dépenser, ce qui constitue une reconnaissance de la légitimité de ce pouvoir. Sixièmement, on propose le renforcement de l'entente MacDougall-

⁷¹ Ce qui aurait certainement pour effet de reconnaître la légitimité du processus de modification constitutionnelle adopté en 1982 contre la volonté québécoise.

⁷² Plutôt qu'aux seuls domaines de l'éducation et des autres domaines culturels, tel que prévu à l'article 40 de la *Loi constitutionnelle de 1982*

Gagnon-Tremblay en matière d'immigration et son enchâssement constitutionnel. Septièmement, le rapport souhaite rééquilibrer les rôles dévolus aux deux ordres de gouvernement. Ainsi, le Québec pourrait, à l'instar du souhait de Jean Lesage, « aller au bout de l'autonomie dont il dispose constitutionnellement à l'intérieur du Canada et faire preuve d'audace et d'imagination ». C'est par la multiplication des ententes administratives et le « respect du partage des pouvoirs législatifs » que le Québec préservera son autonomie. Ainsi, poursuivra-t-il « une certaine forme d'asymétrie » déjà permise par le partage constitutionnel des pouvoirs⁷³ (*Ibid.*, 80-83). Ensuite, le rapport soumet des domaines précis où des ententes administratives devraient être conclues afin de « délimiter et concilier les rôles et responsabilités incombant à chaque ordre de gouvernement ». Il s'agit des secteurs des relations internationales, des communications et de l'environnement. En fin de compte, la Constitution pourrait prévoir un « mécanisme de constitutionnalisation des ententes administratives » (Pelletier 2001, 83-85).

Les deux dernières propositions visent la réduction du déséquilibre fiscal entre Ottawa et les provinces ainsi que l'insertion à la Constitution du principe de convivialité ou courtoisie fédérale⁷⁴ qui servirait de clause interprétative pour les tribunaux.

L'ensemble de ces changements vise clairement une reconnaissance de l'autonomie québécoise. Des dix, trois sont de nature non constitutionnelles : la clarification des rôles des ordres de gouvernement, les ententes en relations internationales, communication et environnement ainsi que l'équilibre fiscal. Trois peuvent aboutir de manière non constitutionnelle, mais devraient plutôt y être enchâssés : la réforme du Sénat, de la Cour

⁷³ Ce n'est pas que la Constitution soit asymétrique, mais les tribunaux ont rappelé la possibilité de traitements différents selon les « distinctions d'ordre géographique » et l'équilibre entre « les intérêts nationaux et les préoccupations locales » (Pelletier 2001, 82). Il s'agit bien sûr d'une diversité de conditions empiriques.

⁷⁴ Tel que cela existe en Belgique et en Suisse.

suprême et l'encadrement du pouvoir de dépenser. Finalement, quatre seraient obligatoirement de nature constitutionnelle : les veto régionaux, la reconnaissance du rôle du Québec en immigration, le principe de convivialité fédérale et la reconnaissance de la spécificité québécoise. Ces propositions reprennent globalement les demandes qui ont traditionnellement été faites par les réformistes québécois du PLQ, mais nous verrons quelles ne jouent pas le même rôle une fois le gouvernement libéral élu.

À ces revendications autonomistes, il faut ajouter la position en matière d'action internationale. Les effets de la mondialisation sur l'action des États poussent les libéraux à croire que le Québec se doit de pleinement participer aux forums internationaux *par la force de la voix canadienne*. Pour assurer « son propre rayonnement culturel et identitaire et [faire] valoir son économie concurrentielle », le Québec doit s'affirmer dans les délégations canadiennes, prendre sa place dans la francophonie internationale et soutenir la création d'une Zone de libre-échange dans les Amériques (Pelletier 2001, 111-120). Donc, les libéraux s'inscrivent en partie dans le sillon gouvernemental québécois depuis l'adoption de la doctrine Gérin-Lajoie, mais insistent surtout sur la nature économique de ces relations, en respectant la compétence fédérale sur le commerce.

5.1.5 Volet interdépendance

La collaboration intergouvernementale est, selon le rapport, de plus en plus importante au Canada, notamment entre les provinces. Plaçant les gouvernements québécois dans une perspective de continuité, l'étude avance que « le Québec [...] doit travailler avec ses alliés provinciaux dont les demandes et revendications se rapprochent de plus en plus de celles des Québécois » (*Ibid.*, 63, nous soulignons). Le comité développe l'idée que la « communauté d'intérêts » des provinces rejoint « globalement » les demandes autonomistes

du Québec (*Ibid.*, 62-63). Cette vision met en place *un discours propice à l'interdépendance horizontale*.

En effet, la gestion partenariale prend trois formes dans le rapport Pelletier : le renforcement de l'union économique, la bonification de l'union sociale et l'institutionnalisation d'un Conseil de la fédération. Dans tous les cas, un préalable s'impose : celui d'impliquer les provinces lorsque des normes ou objectifs pancanadiens sont établis, surtout dans les champs de compétences des provinces (*Ibid.*, 93).

En plus des dispositions constitutionnelles touchant la libre circulation des marchandises et des personnes (art.121 LC1867 et art.6 LC1982), l'union économique canadienne est symbolisée par l'Accord sur le commerce intérieur [ACI]. L'ACI, signé en 1994 par les provinces, le gouvernement canadien et deux territoires, renforce l'ouverture des marchés d'un bout à l'autre du pays, en engageant les gouvernements à réduire les barrières au commerce qui existent, nonobstant les provisions constitutionnelles. Puisque l'ACI n'a pas de force exécutoire, le rapport propose de le simplifier et de renforcer ses mécanismes puisque le « raffermissement de l'axe économique est-ouest est une nécessité » (Pelletier 2001, 97).

Quant à l'union sociale, le rapport s'attarde longuement à l'entente-cadre sur l'union sociale (ECUS), établie en 1999 entre Ottawa et les provinces (à l'exception du Québec). Pour le comité Pelletier, bien que l'objectif d'établir des standards pancanadiens quant aux programmes sociaux soit louable, l'ECUS présente certaines limites. Au premier chef, il y a l'acquiescement au pouvoir fédéral de dépenser dans les compétences constitutionnelles des provinces, sans l'obligation d'entente préalable des gouvernements provinciaux ou à tout le moins de consultation. La bonification de l'union sociale va dans le sens de la voie ouverte par l'ECUS, à condition que les provinces conservent leurs responsabilités dans

l'établissement des normes relatives aux programmes sociaux qui sont de leurs ressorts. Le rapport croit que « cette consolidation [de l'union sociale] implique une limitation acceptable du pouvoir fédéral de dépenser et un plein respect de la spécificité québécoise » (*Ibid.*, 102). Une limitation du pouvoir de dépenser est néanmoins une acceptation de celui-ci, contrairement aux positions gouvernementales québécoises précédentes (Tremblay 1999).

En troisième et dernier lieu, le rapport suggère de repenser l'interdépendance canadienne à travers une nouvelle structure, soit un Conseil de la fédération [CF]⁷⁵. À cause du « caractère diffus et aléatoire » des relations intergouvernementales canadiennes, le comité propose d'établir un Conseil permanent qui réunirait autour d'une même table les représentants des provinces et du fédéral (Pelletier 2001, 103). Le CF posséderait une dimension horizontale, où les provinces discuteraient des enjeux de compétence provinciale exclusive, et une dimension verticale, où il ressemblerait en grande partie aux actuelles Conférences des premiers ministres. Si, par contre, il se distance de celles-ci, c'est parce qu'il va plus loin dans l'institutionnalisation de la structure. Une bureaucratie partagée, dirigée par un secrétaire général du Conseil, aurait une mission d'organiser et de coordonner les travaux du CF, des secrétariats et de ses comités de travail. En tant qu'organe permanent, il pourrait prévoir l'intégration de l'actuel Secrétariat aux conférences intergouvernementales (*Ibid.*, 105). De plus, le CF posséderait trois secrétariats permanents : l'union économique et commerce intérieur⁷⁶, l'union sociale et les relations internationales. Dans tous les cas, ces secrétariats permettraient aux provinces de s'impliquer plus en profondeur dans les décisions qui touchent tous les Canadiens. Par exemple, spécifiquement sur la question des relations internationales, les provinces, en collaboration avec le ministère fédéral des Affaires

⁷⁵ À noter que le Conseil proposé diffère substantiellement de celui qui a pris forme à partir de 2003. Nous nous attardons ici à la proposition.

⁷⁶ Qui pourrait remplacer le Secrétariat au commerce intérieur, de l'ACI.

étrangères, pourraient participer à la décision canadienne dans la signature d'accords internationaux là où leurs compétences sont en jeu (*Ibid.*,106).

Quant au fonctionnement précis, « les membres du Conseil seraient les premiers ministres, des ministres ou d'autres représentants du fédéral ou des provinces, selon les questions abordées ». Différentes procédures de votes pourraient exister, selon l'entente entre les partenaires : votes unanimes, à majorité qualifiée, à majorité simple, avec ou sans l'utilisation des veto régionaux. Dans un certain sens, le CF vise à construire un organe de délibérations intergouvernementales qui n'existe toujours pas formellement au Canada.

Globalement, le rapport établit un équilibre d'objectifs entre les demandes d'autonomie et la réalisation d'actions canadiennes concertées. Il est prêt à renforcer la coopération dans le fédéralisme canadien, à condition que la spécificité québécoise soit reconnue et que les protections adéquates que vise le gouvernement du Québec soient respectées. Nous verrons cependant que ces demandes autonomistes sont tempérées lorsque la question de l'échéancier, de la stratégie de mise en œuvre, apparaît, alors que la volonté d'interdépendance est beaucoup plus forte.

5.1.6 Conclusion partielle

Notre analyse du rapport Pelletier démontre que la position constitutionnelle du PLQ poursuit, depuis Meech, un abandon progressif de la notion de statut particulier ou de société distincte. En trois temps, étudions comment se positionne le rapport face aux demandes libérales récentes, dans sa distinction entre actions non constitutionnelles et actions constitutionnelles et finalement dans sa définition de la dualité canadienne.

Le rapport reprend grosso modo les demandes formulées par Robert Bourrassa lors de la signature de l'accord du Lac Meech. Il modifie cependant la revendication d'une clause

de la « société distincte » pour la remplacer par le concept de « spécificité québécoise » (*Ibid.*, 65) ou de « Québec [...] société spéciale en lui-même » (*Ibid.*, 63). Avec les autres revendications constitutionnelles formulées dans le rapport, on pourrait situer le rapport Pelletier dans la lignée de l'autonomisme libéral. Cependant, le rapport Pelletier reprend également la plupart des revendications du comité Montigny de 1996⁷⁷, tout en esquivant cette fois l'acceptation inconditionnelle du rapatriement de 1982 (Venne 1996). Tout comme dans le rapport Montigny, *l'interprovincialisme acquiert une dimension fondamentale qui n'existait pas dans la gouverne de Robert Bourrassa*. La pertinence d'un équilibre entre autonomie et interdépendance laisse à penser qu'il y a eu réorientation du discours libéral issu de la période méga-constitutionnelle. Cette position d'équilibre fédératif s'inspire en bonne partie de la pensée d'André Burelle (1995; 2003), pour qui la reconnaissance du « droit à la différence » de la collectivité québécoise et le besoin de processus interprovinciaux de codécisions sont complémentaires. Celui-ci souhaite, pour « retourner aux sources de ce fédéralisme 'multinational' », opérer une « décentralisation asymétrique » accompagnée d'une plus grande « cohérence de l'union canadienne » (2003, 4).

Deuxièmement, c'est dans la question de l'agenda ou de l'échéance des revendications formulées par le rapport Pelletier qu'on découvre pleinement sa position constitutionnelle. Quelques remarques conceptuelles s'imposent d'abord sur la philosophie du rapport face à la question d'un régime fédéral asymétrique. Suivant sa définition, le rapport sied son évaluation du Canada sur une vision éprouvée de la fédération et du fédéralisme. Cependant, la question de l'asymétrie semble circonscrite et traitée différemment par rapport à la conceptualisation de la fédération et du fédéralisme.

⁷⁷ Le précédent énoncé de politique constitutionnelle libéral datait de 1996. Ce rapport, dans la foulée de la victoire référendaire du NON, s'était nommé *Reconnaissance et interdépendance* et avait été conçu sous les auspices de Yves de Montigny.

En effet, les rares fois où le terme « asymétrie » est utilisé, il est clairement balisé : « une certaine forme d'asymétrie » (Pelletier 2001, 82) qui renvoie à « l'aménagement harmonieux des rapports fédéraux-provinciaux » (*Ibid.*, 62). Ces « aménagements », basés sur les « différences factuelles » et les « besoins respectifs » des provinces (*Id.*), nous rappellent la définition première de l'asymétrie par Tarlton (1965). Nous avons déjà jugé celle-ci obsolète parce qu'elle rend seulement compte des différences de relations inhérentes aux communautés fédérales. Pour le rapport, ces asymétries requièrent « souplesse », ce qui est parfaitement atteint dans le cadre d'ententes administratives (Pelletier 2001, 62). Il est clair que pour le comité, la notion d' « asymétrie » signifie les arrangements administratifs ouverts à tous, ce que nous avons déjà jugé insuffisant pour fonder un régime fédéral asymétrique (voir l'argument de Tillin au chapitre VI sur l'utilisation concomitante d' « asymétrie » et « flexibilité »).

Le rapport ne met pas de côté l'asymétrie constitutionnelle. Cependant, il préfère, dans sa demande de clause interprétative sur la « spécificité québécoise », l'utilisation du terme « reconnaissance ». Le problème de cette reconnaissance, c'est qu'elle est séparée des « aménagements » possibles dans la fédération canadienne et sa réalisation concrète sans échancier. Ainsi, et pour revenir à la préoccupation de l'agenda, le rapport note que cette reconnaissance constitutionnelle « dépend essentiellement d'autrui » (*Ibid.*, 137), mais que « le contexte actuel n'est pas encore propice à la réforme constitutionnelle » (*Ibid.*, 142). Aucune indication supplémentaire ne nous permet de comprendre comment cette ouverture adviendra. En conclusion, le rapport insiste sur une démarche reposant prioritairement sur des réformes non constitutionnelles, alors qu'à propos des réformes constitutionnelles, il faut « préparer le terrain » pour les envisager « à un peu plus long terme » (*Ibid.*, 15; 142). Bref, cette dissociation entre asymétries et reconnaissance laisse peu de place à l'expression d'un

fédéralisme asymétrique dans la pensée du rapport Pelletier. Le fédéralisme asymétrique renvoie peu à des préoccupations d'équité, comme la reconnaissance proposée aurait pu l'être.

Troisièmement, la position du rapport face au concept de « dualité » confirme cette hypothèse sur l'absence d'une pensée asymétrique. Nous avons observé au chapitre I que les différentes formulations de projets d'autonomie québécoise dans la fédération s'appuient sur la dualité canadienne. Cette dualité est culturelle, voire nationale : deux cultures, nations, sociétés, communautés fondatrices existent au Canada, dans un rapport de majorité/minorité. L'asymétrie correspondait dès lors à des possibilités d'autodétermination équivalentes pour les deux sociétés. Or, le concept de dualité dans le rapport Pelletier rétrécit dans sa définition. Comme énoncé plus haut, elle demeure toujours « un des piliers fondamentaux sur lesquels repose notre fédération ». Cependant, elle s'explique « essentiellement [par] la présence de deux grandes *collectivités linguistiques* » (*Ibid.*, 51, nous soulignons). Ce dualisme linguistique, sur lequel le rapport met par ailleurs fort peu l'accent, conduit à très peu d'aménagements autres qu'individuels, notamment en ne confiant aucune responsabilité particulière au gouvernement québécois quant à la francophonie, puisque celle-ci déborde ses frontières. Rappelons-nous la distinction entre le dualisme décrit par Trudeau et celui par exemple d'André Laurendeau (Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme 1967). Dans le premier cas, sa description est strictement linguistique, où il y a des individus égaux parlant l'une ou l'autre des langues officielles; chez Laurendeau, c'est l'adéquation langue = culture. Le rapport Pelletier évite dans tous les cas de traiter la « collectivité linguistique » anglophone comme un bloc ou une culture en soi ou même une communauté. L'étude est plutôt empreinte d'une croyance au « Canada des régions » (Pelletier 2001, 52) et à l'expression autonome de régions, si ce n'est de dix provinces. Bref,

même du point de vue québécois, les revendications du gouvernement du Québec sont tempérées parce que sensibles aux besoins des régions canadiennes. C'est déjà là un indice de l'appropriation du discours sur l'égalité des provinces dont nous discuterons plus loin.

En fin de compte, bien que les *objectifs* du rapport Pelletier soient similaires à ceux envisagés par André Burelle, la *stratégie non constitutionnelle envisagée permet bien plus la réalisation des objectifs d'interdépendance que ceux d'autonomie*. Ce déséquilibre, relevé dès les balbutiements du mandat libéral par André Burelle (2003), sera consacré dans la majeure partie des actions du gouvernement Charest à propos des réformes de la fédération canadienne.

5.2 Jean Charest au pouvoir : à la recherche de l'asymétrie

5.2.1 Entente asymétrique sur la santé

En septembre 2004, les premiers ministres provinciaux et territoriaux se sont entendus autour d'un « Plan décennal pour consolider les soins de santé » (SCIC 2004). Dans un communiqué multilatéral, les provinces annoncèrent un nouveau plan d'action pour l'accès aux soins de santé. Pour sa part, le gouvernement canadien transféra un montant aux provinces qui réalisèrent ce plan, conformément à des principes d'accès à la santé convenus pour tous les Canadiens. Les provinces étaient responsables de rendre compte à leurs citoyens de progrès réalisés dans cette voie à l'aide d'indicateurs communs à toutes les provinces.

L'entente « asymétrique » sur la santé de 2004 parle d'elle-même : elle est entendue entre Québec et Ottawa, cependant le communiqué de l'entente générale entre Ottawa et les provinces précise :

Reconnaissant qu'un fédéralisme asymétrique permet l'existence d'ententes particulières pour *n'importe quelle province*, les premiers ministres ont également convenu qu'un communiqué distinct soit émis pour faire état des arrangements intervenus entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec en ce qui a trait à l'interprétation et à la mise en oeuvre du présent communiqué. (*Ibid.*, 2, nous soulignons)

Elle était ouverte à tous, cette asymétrie, ainsi que l'a reconnu le principal négociateur québécois (Pelletier 2005, 3). On peut donc considérer cette entente comme une forme de droit de retrait, encore une fois dans un domaine de compétence provinciale. Le gouvernement du Québec, qui « souscrit globalement aux objectifs et principes généraux énoncés par les premiers ministres » (SCIC 2004), mettra en œuvre son propre plan d'action. De plus, il est soumis à l'utilisation d'indicateurs « comparables » à ceux des autres provinces, avec lesquelles il s'engage à « collaborer » (*Id.*). Suivant cette annonce, cette entente a soulevé moult réactions antagoniques.

Pour Claude Morin (2004) et Tom Kent (2004), le fédéralisme asymétrique n'a rien de nouveau, il est inhérent à la pratique fédérale canadienne; il n'y a pas lieu d'y voir là une innovation⁷⁸. C'est pourtant oublier toute l'évolution fédérale canadienne depuis les années 1960, croit Christian Dufour (2004) : cette entente est hautement politique et représente une victoire pour le Québec que de limiter l'intrusion fédérale dans le domaine des politiques sociales. La position d'André Burelle (2004) nous semble plus nuancée. Il s'étonne du fait qu'on célèbre une innovation asymétrique alors que le Québec n'a seulement réussi qu'à affirmer sa compétence constitutionnelle légitime en matière de santé. Alors que le Québec fait respecter la division des pouvoirs et le fédéralisme, les provinces du « ROC » « consentent sans restriction à dépenser, selon les priorités en soins de santé fixées par

⁷⁸ Les deux auteurs faisaient partie, respectivement, des élites administratives dirigeantes des gouvernements québécois et canadien au début des années 1960.

Ottawa, les sommes que [Paul] Martin leur consent, après les avoirs affamés depuis 1995 » (*Ibid.*, 2).

Finalement, cet accord a effectivement eu quelque chose de nouveau : il déterre une pratique quelque peu oubliée au Canada depuis le départ de Lester Pearson : les ententes parallèles avec le Québec. De là à dire que c'est l'expression d'un fédéralisme asymétrique (qu'on décrit comme ouvert à toutes les provinces), les arguments de Burelle nous rappellent que c'est essentiellement une victoire défensive, où le Québec a protégé ses chasses gardées constitutionnelles (aussi Réjean Pelletier 2006, 370). Il n'y a par conséquent aucune reconnaissance nouvelle de responsabilités particulières dévolues au gouvernement québécois. Comme l'a affirmé le ministre Pelletier : « Soyons clairs : la nature asymétrique de cette entente sur la santé n'a pas de portée constitutionnelle et n'affecte pas la répartition des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement. Elle n'accorde *pas non plus de statut spécial* au Québec » (Québec 20041108⁷⁹, nous soulignons).

Bref, le concept « fédéralisme asymétrique » semblait grandement élastique dans la bouche des politiciens ayant conclu cette entente. Bien sûr, le gouvernement québécois eut le sentiment d'avoir gagné par cet accord. Néanmoins, la fragilité et la contestation dans le ROC de cette entente parallèle font douter de la pérennité d'une telle forme de « fédéralisme asymétrique » (qui n'est au Québec que le simple respect de la constitution⁸⁰) et de la réussite d'autres combats autonomistes du Québec, comme le déséquilibre fiscal (Descôteaux

⁷⁹ Les références sous l'auteur « Québec » ayant pour date d'édition une journée spécifique réfèrent aux documents du corpus à l'étude qu'on retrouve à l'annexe 1.

⁸⁰ Pour les autres provinces, il s'agit essentiellement d'un accord supplémentaire au pouvoir fédéral de dépenser (en plus de l'Entente-cadre sur l'union sociale de 1999). De plus, Graefe (2008, 150-51) décrit une forme de « normalisation centrale » instaurée par les « nouveaux mécanismes de responsabilisation » qui créent un « concours de beauté » interprovincial. Il croit en effet que l'introduction d'indicateurs communs induit une dynamique compétitive où les provinces souhaitent rejoindre ou dépasser la norme ou moyenne nationale. Graefe décrit cette normalisation, mais la considère pour l'instant faible et à évaluer avec l'épreuve du temps (*Id.*).

2004; Burelle 2004). Face à notre typologie, il s'agit d'une entente administrative ouverte à tous.

5.2.2 Garderies

Le 28 octobre 2005, les libéraux québécois ont signé, avec les libéraux fédéraux, une entente bilatérale de financement concernant l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. Puisque le Québec possédait déjà un service de garde public établi et reconnu, le gouvernement canadien, dans sa promotion de l'union sociale, transféra l'argent à la seule condition qu'elle soit utilisée pour le « mieux-être des familles » (Entente Canada-Québec concernant l'apprentissage et la garde des jeunes enfants 2005). Pendant cinq ans, le montant consenti à Québec devait atteindre 1,125 milliard de dollars. Le communiqué de presse québécois se félicita de ce deuxième accord qui prend part au « fédéralisme asymétrique », après l'entente sur la santé de 2004. Cette entente s'est inscrite par ailleurs dans le cadre d'un programme fédéral, *Initiative d'apprentissage et de garde des jeunes enfants*. Sous ce titre, toutes les provinces ont conclu une entente bilatérale de financement des services de garde avec Ottawa, mais seule l'entente québécoise respecte l'autonomie de la compétence provinciale en la matière (soit en évitant la conditionnalité du financement)⁸¹. Le ministre Pelletier de dire : « cette entente, en plus d'être de nature asymétrique, respecte les compétences exclusives du Québec » (SAIC 2005). Autrement dit, s'il y a asymétrie, c'est dans la centralisation des pouvoirs hors Québec. En 2006, le nouveau gouvernement conservateur à Ottawa mit fin à l'entente et au financement après deux ans. Le programme

⁸¹ Dans le cas des autres provinces, elles sont tenues d'utiliser l'argent consenti suivant des principes établis dans une entente préalable sous l'*Initiative*. De plus, elles doivent rendre compte annuellement suivant des indicateurs communs, auxquels le Québec n'est pas astreint (Graefe 2008, 145-46).

québécois de garderies n'en fut pas altéré. En rétrospective, on peut douter du bilatéralisme de l'entente quand on voit Ottawa donner et reprendre aussi facilement.

Il ne fut pas vraiment précisé si une telle entente (où les transferts financiers pour Québec sont bien moins conditionnels que dans le cadre des ententes bilatérales avec les autres provinces) était ouverte aux autres provinces. Cependant, chaque province a signé une entente bilatérale avec Ottawa, avec des dispositions précises et des sommes particulières, consenties par Ottawa. Bref, nous la classons en tant qu'entente administrative ouverte à tous. Même dans ce cas de bilatéralisme multiple, on constate la prédominance de l'acteur fédéral qui a décidé, sous le gouvernement conservateur, de mettre fin unilatéralement à ce programme ainsi qu'au financement lié.

5.2.3 Participation québécoise à la délégation canadienne à l'UNESCO

Le 5 mai 2006, le gouvernement Harper a conféré une représentation québécoise au sein de la délégation canadienne permanente à l'UNESCO⁸². Le poste de *représentant permanent* du gouvernement du Québec dans cette instance permet une collaboration et une concertation accrue entre Québec et Ottawa sur les enjeux internationaux discutés à l'UNESCO et un droit de parole complémentaire du représentant du Québec, en tant que membre de la délégation canadienne (Accord Québec-Canada relatif à l'UNESCO 2006). Les critiques de l'accord ont surtout réfuté l'argument d'un « siège » québécois à l'UNESCO puisque le représentant québécois travaille clairement sous les ordres du chef de délégation canadien. La hiérarchie de cette organisation du travail a fait sursauter l'opposition à l'Assemblée nationale qui a noté légitimement que le représentant québécois n'est qu'un

⁸² Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture. Cette entente a un certain précédent, soit l'entente entre les Premiers ministres P.-M. Johnson et B. Mulroney sur la place du Québec dans l'action internationale canadienne dans la Francophonie (Michaud 2007, 10).

fonctionnaire participant à la délégation (Turp 2006). Il ne s'agit pas d'une nouvelle relation entre le Québec et l'organisation internationale en question. Néanmoins, il s'agit, comme l'annonce le ministère des Relations internationales du Québec d'une « reconnaissance du rôle international du Québec par le gouvernement fédéral » ainsi que de « la spécificité du Québec » (MRI 2008). Du point de vue de l'UNESCO, rien n'a changé puisque le Canada conserve son seul siège correspondant à son statut indépendant. Au Canada cependant, seul le Québec bénéficie de ce statut dans la délégation canadienne. Cela constitue néanmoins un arrangement asymétrique à l'intention du Québec, mais il faut prendre acte de ses limites.

Quant aux autres éléments de la politique internationale du Québec, ils s'inscrivent toujours dans une fonction d'affirmation internationale suivant la doctrine Gérin-Lajoie. En 2006, un nouvel énoncé de politique ainsi qu'un plan d'action furent adoptés pour réactualiser cette action, dans un contexte de mondialisation des échanges et de post-11 septembre 2001. Touchant plusieurs secteurs et visant un redéploiement des délégations québécoises à l'étranger, cette politique dépasse, selon Nelson Michaud, les strictes relations internationales. Elle innove en devenant une « politique étrangère », qui vise à « influencer en amont les cercles décisionnels » à l'international (2006a, 27; 2006b), tout en s'inscrivant dans une certaine continuité québécoise (Michaud 2007, 20). Autrement dit, la porte ouverte par Paul Gérin-Lajoie le demeure, malgré les balises qu'Ottawa tente d'imposer.

5.2.4 Régime québécois d'assurance parentale

Il ne reste donc, comme arrangement asymétrique en faveur du Québec, que les congés parentaux. Le 1^{er} mars 2005, les gouvernements du Canada et du Québec ont conclu une entente instaurant le Régime québécois d'assurance parentale [RQAP]. D'abord souhaité par le précédent gouvernement péquiste, Ottawa prit de court Québec en bonifiant son propre

programme (lié à l'assurance-emploi) en 2000. Le Québec contesta alors la constitutionnalité d'un tel programme social par le gouvernement du Canada. Les deux parties réussirent à s'entendre lorsque les libéraux revinrent au pouvoir au Québec. Bien que la Cour suprême donnât raison à Ottawa à la fin de 2005, les gouvernements ont convenu d'un droit de retrait québécois lui permettant dorénavant d'administrer son propre programme (Emploi et solidarité Québec 2009). Les travailleurs québécois, qui cotisent depuis au RQAP, obtinrent une réduction du taux de cotisation à l'assurance-emploi administré par Ottawa. De plus, Québec reçut une aide équivalente aux frais de gestion du programme ainsi qu'un financement de départ de 200 millions (Entente finale Canada-Québec sur le RQAP 2005). Cette entente est un parfait exemple de droit de retrait avec compensation financière, bien que le programme québécois soit différent du canadien, notamment parce qu'il offre une couverture plus vaste.

Le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, Benoît Pelletier, affirma à cette occasion qu'une telle entente respectait l'autonomie et le champ de compétence québécois que sont les politiques familiales. Cette nouvelle collaboration permet d'« arriver à des ententes asymétriques qui tiendront compte de la spécificité et des aspirations du Québec ». L'entente incarna pour lui « l'esprit du fédéralisme », qui contient l'asymétrie « comme inhérente au fédéralisme lui-même » (Québec 20050301). Il s'agit bel et bien d'un arrangement asymétrique administratif à l'intention du Québec, auquel le précédent gouvernement péquiste a en bonne partie contribué.

5.2.5 Conseil de la fédération

Encore en 2009, il est tôt pour faire un bilan exhaustif du Conseil de la fédération [CF], bien que certaines tendances semblent bien ancrées les mécanismes de l'institution.

Inauguré en décembre 2003, l'organisme regroupe les dirigeants provinciaux et territoriaux, autour de quelques « initiatives clés » (Conseil de la fédération 2009). Son existence institutionnalise la rencontre annuelle des premiers ministres provinciaux, relancée depuis 1960 par Lesage, en plus de consacrer une équipe restreinte à l'intérieur d'un Secrétariat du Conseil.

Après un premier bilan en 2006, Réjean Pelletier notait des améliorations tangibles par rapport aux rencontres annuelles précédentes. Il a observé une transparence et un suivi, d'une rencontre à l'autre, dans les discussions du CF (R. Pelletier 2006, 373). Il appuie ce constat sur le contenu des communiqués de presse ainsi que le plan de travail sur le commerce intérieur. Il a également noté un « souci d'*imputabilité* des premiers ministres devant la population de leur province », notamment par l'objectif de reddition de comptes entendu dans l'accord sur la santé de septembre 2004. Cependant, l'on constate surtout que le travail (la libéralisation du commerce intérieur) avance à peine plus rapidement qu'avant l'existence du CF⁸³. De plus, Gérard Boismenu et Peter Graefe notent que l'objectif de reddition de comptes est avant tout un instrument utilisé par le gouvernement du Canada pour favoriser l'uniformisation et les « concours de beauté » interprovinciaux (voir note 78).

Vu de 2006, ce bilan semble raisonnable, mais le CF a depuis subi d'autres tests d'importance, dont le débat sur le déséquilibre fiscal. Faisant écho aux craintes exprimées par Pelletier et par Burelle (2004), le déséquilibre fiscal a pu réunir les provinces jusqu'à la publication du rapport du Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal (David 2009). Depuis, le consensus s'est grandement affaibli, notamment lorsqu'est venu le temps de négocier des changements à la formule de péréquation (Dutrisac 2006; Le Droit 2006).

⁸³ C'est également la conclusion à laquelle nous sommes arrivés dans le cadre d'un bilan de l'Accord sur le commerce intérieur réalisé pour le Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales. Manuscrit : Philippe C. Morin, *Bilan sur l'Accord sur le commerce intérieur, 1995-2008*.

Dans l'ensemble, les décisions par consensus et la nature clairement politique (plutôt que légale et contraignante) des ententes interprovinciales indiquent le peu de changement dans la coopération interprovinciale (ou dans l'attrait de l'interdépendance et de la solidarité) depuis l'arrivée du CF. La coordination des politiques entre provinces n'est pas améliorée par l'existence de cette institution, pas plus que la coordination fédérale-provinciale, puisqu'Ottawa ne participe pas au Conseil. Il est possible que les rapports de force entre les provinces et Ottawa penchent plus fortement en faveur des premières (Meekison 2004), alors que le CF peut servir à former des « fronts communs ». Burelle croit que ces stratégies n'ont jamais vraiment porté fruit (Burelle 2003). À plus forte raison pour le Québec, qui fut à quelques reprises abandonné par ses partenaires comme dans le cas de l'union sociale (Noël 2001).

Par rapport aux objectifs de 2001, établis dans le rapport constitutionnel du PLQ, l'institutionnalisation du CF n'est pas allée bien loin. Les relations intergouvernementales ont en bonne partie conservé le « caractère diffus et aléatoire » dont voulaient s'éloigner les libéraux (Pelletier 2001, 103). Le Québec y joue un rôle similaire à celui des autres provinces, chacune ayant un droit de veto sur les décisions politiques du Conseil. Ici aussi, les provinces sont égales.

5.2.6 Francophonie

Quant à l'action du gouvernement Charest en francophonie, il y eut un important virage par rapport à la politique du gouvernement péquiste précédent. Tout en continuant le renforcement des liens du milieu associatif et communautaire entrepris en 1995, le discours du nouveau gouvernement situe le Québec à *l'intérieur* de la francophonie canadienne (Terrien et Nolet 2008). Cette stratégie est, selon ces deux auteurs, en rupture avec la

stratégie discursive des gouvernements québécois depuis 40 ans, particulièrement avec celle péquiste. On se rappellera que c'est Lesage qui avait été un des premiers à donner une vocation particulière au Québec dans la francophonie canadienne (voir chapitre précédent). Bref, en continuité avec les propos sur la francophonie canadienne dont nous avons discuté dans la partie sur le rapport Pelletier de 2001, le gouvernement Charest intègre pleinement le Québec à la francophonie canadienne. Il le fait en augmentant les budgets de soutien aux communautés francophones hors Québec, en lançant une nouvelle politique (en 2006) et en inaugurant un Centre de la Francophonie dans les Amériques (en 2008) (*Ibid.*, 308-314). Cardinal (2005) se réjouit des liens renouvelés entre Québec et les communautés francophones, mais elle s'inquiète que Québec ne se décrive plus comme une société distincte. Terrien et Nolet ne s'en formalisent point, alors qu'ils constatent le discours du ministre Benoît Pelletier sur la « spécificité » et la « société distincte » du Québec (Terrien et Nolet 2008, 312). Néanmoins, l'actuel chapitre sur le discours de Benoît Pelletier et sur les actions intergouvernementales et internationales du gouvernement Charest semble jusqu'à présent démontrer une répudiation du concept de société distincte tel que forgé depuis les années 1960, le tout accompagné d'une « rentrée dans le rang » des provinces canadiennes. En ce sens, le rapprochement avec la francophonie canadienne ne s'accompagne pas pour le Québec de garanties pour le maintien d'un statut particulier dans la fédération.

5.3 La rhétorique gouvernementale

Le premier ministre s'est clairement exprimé sur sa position constitutionnelle au moins une fois. Dans un discours intitulé « Pour redécouvrir l'esprit fédéral » prononcé à Charlottetown en 2004, il expose cinq principes « qui devraient habiter l'esprit fédéral » (Charest 2004). Il y réitère l'indépendance des deux ordres de gouvernement dans leurs

champs de compétences respectifs et fustige l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser. Quant à l'asymétrie, elle est « par essence » une caractéristique d'un système fédéral. Si la « voie du XXI^e siècle est la flexibilité, le respect des différences et l'asymétrie », cette dernière est néanmoins liée à la naissance du Canada comme fédération. Autrement dit, il ne fait pas vraiment de distinction entre l'asymétrie en 1867 et en 2004, pas plus qu'il ne perçoit une fédération qui ne soit pas asymétrique. Une définition si vaste ne fait que renvoyer la diversité empirique inhérente au pays.

Quant à l'expression de la position constitutionnelle du gouvernement libéral par le ministre des Affaires intergouvernementales canadiennes, Benoît Pelletier, un certain nombre de constats peuvent être faits. Nous traiterons successivement des dérives centralisatrices du fédéralisme canadien, de l'asymétrie comme solution pratique, de la nouvelle ère de l'interprovincialisme et finalement de l'appropriation du discours sur l'égalité des provinces.

Les critiques du gouvernement québécois à l'égard du fédéralisme canadien tiennent à sa dérive centralisatrice. Selon le ministre, une fédération saine possède quatre critères universels à la formule fédérale (Québec 20040323). Quatre critères que ne possède pas le Canada : (a) équilibre dans le partage des pouvoirs législatifs entre ordres de gouvernement; (b) ressources financières adéquates qui garantissent l'indépendance des ordres de gouvernements; (c) expression des provinces au sein des institutions fédérales et (d) mécanismes de concertation intergouvernementale (*idem.*; Québec 20041118)⁸⁴. Bref, « les pratiques gouvernementales de l'État fédéral canadien [...] révèlent une tendance qui favorise essentiellement un processus de centralisation » (Québec 20041118). Face à une telle critique, la réponse logique est celle de la décentralisation. Or le discours évoque surtout

⁸⁴ Comme problèmes typiques de ces critères, les discours pointent respectivement l'utilisation du pouvoir de dépenser fédéral pour s'immiscer dans les compétences législatives des provinces; le déséquilibre fiscal; le problème du Sénat et l'absence d'un forum intergouvernemental institutionnalisé.

la solution asymétrique. Pourtant, cette asymétrie, ouverte à tous (SCIC 2004) tient compte à la fois de la diversité canadienne dans la « coexistence de plusieurs sociétés ayant une longue histoire » et des demandes des diverses provinces canadiennes, « chaque composante allant à son rythme et suivant sa voie ». En ce sens, l'asymétrie célébrée par le gouvernement du Québec tient des différences « naturelles » de la fédération, dues à la diversité territoriale et elle tient en compte les intérêts des autres provinces. Elle est à l'opposé d'un choix asymétrique *explicite* répondant aux aspirations précises de Québec, mais plutôt une décentralisation à la carte. Comme le dit le ministre, c'est le refus du centralisme qui pousse le Québec à adopter une solution flexible, celle de l'asymétrie pour amener le « respect » et la « collaboration entre les différents partenaires » et consacre le « respect de la constitution canadienne »⁸⁵ (Québec 20060406). Cela fait aussi partie de notre argument sur l'appropriation du discours sur l'égalité des provinces, discuté plus loin.

Pour renforcer notre analyse, observons comment le ministre Pelletier avance que l'asymétrie est « inhérente » au principe fédéral (Québec 20040325; 20041028; 20040607); qu'elle fait partie de la « personnalité canadienne » (Québec 20041001; 20041117; 20050831). Il s'agit d'un éloge à la « souplesse et l'adaptabilité » du système fédéral. L'asymétrie repose sur la « diversité des composantes » (Québec 20041028; 20041117), tient compte « des différences entre les provinces et leurs besoins respectifs » (Québec 20040325). Bref, la question de la *relation* entre une province et l'ensemble du système échappe à la définition : tout se passe comme si l'asymétrie était naturelle. On revient encore à l'asymétrie de conditions, qui est une expression de la non-centralisation d'un système

⁸⁵ Bref, l'asymétrie fait partie de la constitution canadienne, en relative contradiction avec sa position évoquée dans Cardinal (2008) et en opposition avec la position de Réjean Pelletier.

fédéral. Quant à son imbrication dans la personnalité canadienne, plusieurs éléments asymétriques de la Constitution sont énoncés (Québec 20041001; 20041108).

Tel que répété à plusieurs reprises, l'asymétrie est une solution pratique, un « outil concret » (Québec 20050311). Alors que la vision du ministre, en continuité avec le rapport du parti de 2001, décrit les diverses formes d'asymétries, sa position devient plus vague lorsque vient le temps de décrire les objectifs précis du gouvernement. La recherche de solutions administratives (dans les faits ouvertes à toutes les provinces) constitue certes un objectif. Il ne faudrait cependant pas négliger le but à plus long terme de constitutionnaliser certaines protections de la spécificité québécoise.

En effet, la recherche de *reconnaissance* de la spécificité du Québec constitue également un sujet récurrent des interventions du ministre. Il explique que la nation québécoise doit être reconnue comme telle (Québec 20061205). L'épreuve est celle de la reconnaissance mutuelle entre les Québécois et le reste du Canada, qui doivent « se faire confiance mutuellement » (Québec 20050303). Cette spécificité doit par conséquent être constitutionnalisée : « la quête de reconnaissance de la spécificité du Québec dans notre loi fondamentale [est] nécessaire, car la Constitution est un miroir » (Québec 20080118). Quant à la façon d'y arriver : « un jour. Je ne dis pas dans un an, je ne dis pas dans deux ans. » (Québec 20050929). En bref, ce n'est pas un objectif de ce gouvernement, d'autant plus que le ministre est bien un des seuls libéraux à se plaindre de cette irrégularité du miroir constitutionnel.

En bref, l'asymétrie est ciblée par le ministre des Affaires intergouvernementales canadiennes. Cependant, lorsque vient le temps de faire état des gains, on jongle avec les catégories. Ainsi, on évite de dire que la plupart des asymétries célébrées politiquement autour de 2004 ne sont pas des reconnaissances explicites pour le Québec, comme nous

l'avons vu ci-haut. Les réussites asymétriques dont fait état le ministre Pelletier comprennent entre autres l'entente sur la santé de 2004. Celle-ci est administrative, « n'a pas de portée constitutionnelle » et « vaut pour toutes les provinces » (Québec 20041001). Elle est un « gain politique », mais pas « juridique » (Québec 20050929). En regard de notre typologie des asymétries, il est donc possible de douter de la valeur pérenne de celle-ci et de questionner en quoi elle permet un statut particulier québécois. Par ailleurs, l'entente sur les congés parentaux est tout à fait particulière au Québec, tout comme la motion de reconnaissance du Québec à la Chambre des communes, mais tous deux sont sujets à modifications, puisqu'ils ne sont pas inclus à la constitution.

En troisième lieu, le ministre plaide positivement pour les percées de l'interprovincialisme au Canada. La création du Conseil de la Fédération aurait renforcé la coopération intergouvernementale dans la fédération et reflété un « nouveau leadership du Québec » (Québec 20041001). Pourtant, notre évaluation du CF explique qu'il n'est pas certain que l'institution comme telle ait ouvert de nouvelles voies de négociations et de nouveaux rapports de force au Canada, pas plus qu'une redéfinition du rôle des provinces dans un ensemble fédéral. Québec souhaitait « favoriser la participation des provinces à la gouverne globale de la fédération » (*Id.*) ainsi que permettre aux provinces de « jouer le véritable rôle devant leur revenir dans la définition du bien commun » (Québec 20051114). On constate pourtant que les institutions fédérales n'offrent pas une plus grande place aux provinces qu'avant la création du Conseil. Le modèle bien canadien de relations de confrontations et de compétition demeure⁸⁶.

⁸⁶ Ou, comme le dit Michel David (2009, A3), « il n'est pas certain non plus que les choses se passeraient très différemment si le Conseil n'existait pas ».

Finalement, il semble que certains éléments des discours permettent l'intériorisation croissante dans la rhétorique gouvernementale québécoise du principe de l'égalité des provinces.

5.4 Le fantôme de Clyde Wells ou l'égalité pour l'égalité

Tel que nous l'avons vu dans la problématique, le principe de la dualité culturelle canadienne, celle des deux nations, a fait œuvre dans la pensée politique québécoise. Le Parti libéral n'y échappa point. Nous l'avons clairement vu dans notre étude du gouvernement Lesage, les fondements normatifs des revendications asymétriques relèvent de la croyance sincère en la dualité culturelle, qui doit se transformer en une certaine dualité politique afin que la fédération évolue dans le sens des réalités sociales. Cette dualité politique s'accomplit par un statut particulier à la province de Québec. C'est le discours mené par les dirigeants que nous avons présenté, même s'il ne s'est pas toujours accompagné des revendications concomitantes (notamment la période moins revendicatrice de 1960-63 que nous avons identifiée). Lesage, tout comme Gérin-Lajoie, a répété cette différence entre la province de Québec et le reste du Canada.

À d'autres époques, on a également retrouvé cette interprétation du fait canadien chez des libéraux québécois. Nous l'avons vu dans la période précédent 1960 au chapitre I, et nous aurions pu la retrouver entre les deux époques que nous avons étudiées, chez les chefs libéraux Bourassa et Ryan.

Plusieurs commentateurs ont interprété le rejet de l'Accord du Lac Meech comme étant le chant du cygne pour la vision dualiste du Canada. En effet, à partir de là, il est devenu clair que le Canada hors Québec n'accepterait pas une réforme dans le sens d'une quelconque reconnaissance officielle du caractère distinct du Québec. Il faut ici opposer la

conception dualiste à celle de l'égalité des provinces (Vipond 1995), corollaire logique de l'égalité des individus dans une démocratie libérale (voir la pensée de Trudeau au chapitre III). L'ouvrage de McRoberts, *Misconceiving Canada*, trace clairement la filiation entre la pensée de Trudeau, son action à la tête du pays pendant une décennie et demie et l'impact sur la conception du Canada que se font les citoyens de ce pays, liée à ce qu'il appelle « l'incapacité à réparer les dommages » (McRoberts 1999, 255). Les demandes du Québec ne seront pas accommodées, à tout le moins certainement pas dans la Constitution.

Si l'actuelle thèse ne peut qu'appuyer cette interprétation des événements entourant Meech, elle offre cependant une perspective supplémentaire qui n'est pas dénuée d'intérêts pour l'étude du fédéralisme canadien. Il n'est certes pas surprenant de voir disparaître la vision dualiste défendue par les Québécois dans les neuf provinces à majorité anglophone, d'autant plus que le gouvernement canadien a promu une vision alternative, liée à une identité nationale canadienne. *Pourtant, il semble maintenant que le gouvernement québécois a domestiqué cette limite (celle de l'égalité de provinces) et en ait fait une contrainte interne à ses demandes et ses actions.* Au Québec même, le dualisme canadien disparaît. Cela est d'autant plus surprenant lorsqu'on regarde l'héritage rappelé précédemment, à la fois du Parti libéral, mais de tous les gouvernements québécois depuis la Révolution tranquille. Nous croyons que, s'il faut mettre une date plus précise, on pourrait même inclure le gouvernement de Daniel Johnson (fils) dans le giron des fédéralistes « à tout prix », même au prix de l'abandon de la dualité⁸⁷. Nous y reviendrons dans la section sur le PLQ.

⁸⁷ Guy Laforest (1992, 42) et Bruno Bouchard (1999, 83) croient que même le « livre beige » de Ryan en 1980 sacrifiait la dualité pour une sensibilité à l'égalité des provinces. Cependant, Crête (1995) annonce que c'est vers 1994-1995 que le « PLQ revendicateur [...] de Lapalme, Lesage, Bourassa et Ryan a pour ainsi dire épuisé ce filon du programme ». Nous penchons pour une interprétation plus nuancée, allant vers la deuxième option, considérant que la pensée de Claude Ryan contenait une certaine préoccupation nationale (voir Marcil 2002).

Plus précisément, l'étude menée sur le gouvernement Charest et sur la pensée de son principal porteur constitutionnel, le ministre Pelletier, donne moult indications à cet égard. C'est comme si la vision égalitaire qui prévaut au Canada a pénétré les stratégies gouvernementales québécoises en contraignant ceux-ci à un strict réalisme lié aux tendances démographiques et politiques actuelles (croissance de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, élection d'un gouvernement conservateur enraciné dans l'Ouest du pays). En plus d'une sensibilité généreuse envers « le Canada des régions » (Pelletier 2001, 52) et les revendications des autres provinces du pays, l'ensemble des discours ne parle de dualité que dans le cadre de la « dualité linguistique » du pays (*Ibid.*, 34), exactement à la façon dont en parle le gouvernement canadien.

Ailleurs, l'espace rhétorique est utilisé pour décrire une asymétrie reconnaissant la « spécificité québécoise » (*Ibid.*, 63), bien que l'outil serve également à toutes les provinces. C'est aussi le seul constat qu'on peut tirer du fonctionnement du Conseil de la Fédération, où toutes les provinces ont un veto sur les décisions communes. La célébration des réussites du CF pointe vers la recherche de solutions aux problèmes de l'interdépendance qui apparaissent plus pressants d'affirmer que les impératifs de l'autonomie québécoise. Plusieurs problèmes sont considérés sous l'angle de l'ensemble des provinces, aux dépens d'un discours proprement québécois. Notamment quant au déséquilibre fiscal (Québec 200060601), mais aussi quant à nombre de problèmes liés à la fiscalité (Québec 20040325, 5-6). En ajoutant l'importance de l'asymétrie « tant pour le Québec que pour les autres provinces » (Québec 20050512), notamment dans sa flexibilité ouverte à tous, on constate que beaucoup de problèmes québécois sont volontairement vus sous l'angle de l'ensemble des provinces. Cette stratégie se fait aux dépens de la recherche de la spécificité québécoise.

La francophonie canadienne, qui ne se conjugue « qu'au singulier » (Pelletier 2001, 37), est surtout envisagée comme un réseau, dans la mesure où l'on y développe des contacts professionnels. Même si ce n'était pas là l'intention politique, la pratique des relations intergouvernementales et le reclassement du Québec dans l'ensemble canadien (notamment dans les dossiers de la Francophonie, dans le fonctionnement de l'interprovincialisme et du fédéralisme exécutif) souscrivent au principe de l'égalité des provinces. Si cela peut être un bien pour l'ensemble canadien, il y a certainement un paradoxe et un anachronisme historique : la province de Québec est la seule province formée par une nation reconnue (par l'ensemble de l'Assemblée nationale et par la Chambre des communes) et elle obtient des « asymétries » qui n'ont rien d'arrangements asymétriques. Ce constat complète bien celui, plus ponctuel, d'André Burelle à propos des dangers de ne pas exiger des garanties d'autonomie québécoise « en échange du renforcement partenarial » (Burelle 2003, 6).

Il serait probablement prématuré de dire que l'idée des deux nations au Canada est maintenant obsolète. Cependant, la position constitutionnelle du gouvernement Charest fait de lui un des gouvernements québécois les moins nationalistes, même lorsque comparée aux gouvernements libéraux antérieurs. Ce n'est pas sans conséquence pour la poursuite de l'analyse du fédéralisme canadien.

5.4.1 Une position qui tranche

Ce qui contraste avec le portrait que nous venons de dresser, c'est la position tranchante que le ministre Pelletier prit à l'occasion d'un colloque universitaire en 2006, glissement qui débuta en 2005. Dans plusieurs autres discours publics, l'asymétrie est définie comme : « l'idée voulant que le fédéralisme ne soit pas fait que d'une mise en commun de ressources, de valeurs et d'idéaux, mais qu'il repose aussi sur la diversité de ses

composantes, sur la capacité de chacune d'elles de faire valoir son originalité et sur son droit intrinsèque de faire valoir sa différence » (Québec 20041001; 20041115; 20041118; 20041028; 20050524; 20061207). Pourtant, dans sa contribution de 2005 à l'Asymmetry Series de l'Institut des relations intergouvernementales de l'université Queen's, il ajoute à cette diversité celle de « l'organisation des rapports politiques et constitutionnels ». L'asymétrie est « un outil de structure » et permet une différenciation des entités au sujet de « leurs compétences, et de leurs pouvoirs, de leurs responsabilités ou, en termes plus politiques, de leurs missions » (Pelletier 2005; Québec 20050303). En s'éloignant ouvertement des « conditions empiriques de la diversité », soit de l'approche de Tarlton, l'auteur effectue une différenciation plus nette entre les types d'asymétries et évite les conclusions trop rapides quant aux réalisations asymétriques concrètes. Sur le plan normatif, il conçoit d'ailleurs l'asymétrie comme un moyen d'obtenir une égalité réelle plutôt que l'uniformité et estime que la reconnaissance n'est pas suffisante dans les asymétries administratives existantes (Pelletier 2005; Québec 20050303).

En 2006, il va plus loin. Tablant longuement sur la différence entre uniformité/égalité et égalité réelle/équité, qu'il applique tant aux individus qu'aux groupes et provinces, il définit l'asymétrie pour ensuite analyser l'ordre constitutionnel canadien (Québec 20060311). Si l'autonomie des provinces, dit-il, confère potentiellement des asymétries, celles-ci sont plutôt, dans le contexte fédéral, des rapports de pouvoirs différenciés entre les institutions centrales et une province.

À partir de là, on peut conclure que la constitution canadienne contient des dispositions asymétriques comme l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867. Pourtant, celle-ci protège la minorité anglophone d'une seule province, le Québec, sans protéger les minorités francophones ailleurs. Bref, ce n'est pas une asymétrie au sens contemporain, c'est

« plutôt le fruit d'un rapport de force politique défavorable aux francophones » (*Ibid.*, 8). Il semble évident que cette asymétrie n'a pas pu servir à favoriser la majorité québécoise, comme l'a aussi constaté Réjean Pelletier (voir notes 91 et 28). Le ministre constate que le régime linguistique de la Charte des droits et libertés est un « cadre formaliste et symétrique ». Finalement, c'est en discutant des possibilités juridiques de la clause des limites raisonnables de la Charte que Pelletier conclut : « un peu comme dans le cas de la négociation des ententes administratives instaurant des mesures asymétriques *ad hoc* dans les rapports fédératifs, le recours à l'article 1 [...] nous condamne à un éternel débat sur les avantages et inconvénients de l'asymétrie » (*Ibid.*, 10). Autrement dit, les ententes administratives ne portent pas sur une négociation à propos de la reconnaissance, alors que « l'asymétrie implique nécessairement la reconnaissance » (*Ibid.*, 1), et sont toujours à recommencer.

Ce dernier texte, qui sera repris dans un ouvrage collectif (Benoît Pelletier 2008), se distancie clairement de l'asymétrie de conditions. Il critique la lecture asymétrique satisfaite de la constitution canadienne et pose des jalons normatifs au fédéralisme asymétrique. Cette position propose une compréhension davantage théorique que politique de l'asymétrie, comme celle que nous avons développée, mais remet en question l'héritage du gouvernement Charest dont le ministre a partout ailleurs célébré les innovations.

5.5 Conclusion

Par rapport à la gouverne Lesage, le portrait est légèrement différent. Il y a certes eu des ententes en faveur du Québec (la délégation à l'UNESCO). Par contre, aucune modification constitutionnelle n'a formellement été proposée ni entérinée. La reconnaissance de la nation par la Chambre des Communes ne constitue qu'une déclaration politique du

gouvernement. Elle forme certainement une brèche dans le discours fédéral habituel, mais n'a engagé le gouvernement à aucune action depuis.

Figure 6. Hétérogénéité des politiques et rapports fédératifs – Gouverne de Jean Charest

	De conditions empiriques <i>Tartton (1965)</i>	Administratives <i>Ententes intergouvernementales</i>	Constitutionnelles
En PRATIQUE	-Conseil de la fédération -La Francophonie	-Entente asymétrique sur la santé (2004) -Garderies (2004 à 2006)	
Par INTENTION	-Motion de reconnaissance de la nation québécoise	-Siège à la délégation canadienne à l'UNESCO -Congés parentaux	

Bref, tout comme l'avait annoncé le PLQ dans sa plate-forme, il n'a pas été question de réouvrir le débat constitutionnel. Deux ententes ont permis la reconnaissance spécifique de la nation québécoise dans les politiques gouvernementales, les congés parentaux et la formation de la délégation canadienne à l'UNESCO. Deux ententes administratives ont aussi permis à Québec de récupérer des fonds dans des domaines de compétence provinciale, ce que les autres provinces auraient pu obtenir, mais ne l'ont pas demandé. On constate ici encore une fois toute l'étendue financière, bien plus que politique, des ententes administratives ouvertes à tous.

5.5.1 De Martin à Harper

Face à la question de la « fenêtre d'opportunité » soulevée au chapitre précédent, une dynamique similaire se met en place pour le gouvernement Charest. En premier lieu, une fenêtre s'ouvre avec un gouvernement minoritaire du même parti à Ottawa, suivi d'un

gouvernement conservateur minoritaire également « ouvert » aux revendications du Québec. Le gouvernement Charest arrive au pouvoir presque au même moment que le successeur de Jean Chrétien, Paul Martin. Dès l'élection de 2004, celui-ci dirigea un gouvernement minoritaire, affaibli par le « scandale des commandites »⁸⁸. Il a montré des signes d'ouverture à l'endroit du Québec (Gagnon 2004), tout comme il a reconnu le concept de fédéralisme asymétrique, bien que dans une définition très élastique, comme nous l'avons vu dans l'utilisation des communiqués conjoints à l'entente sur la santé de 2004. Son ouverture connut bien sûr des limites, notamment dans le dossier du déséquilibre fiscal où les provinces se liguèrent contre Ottawa. Au surplus, ce gouvernement fut défait et remplacé en 2006 par un gouvernement conservateur minoritaire. Celui-ci montra aussi une certaine ouverture, qu'on peut lier à ses promesses dans le même dossier fiscal et le rapport cordial qu'il pût entretenir avec le premier ministre du Québec sur ce sujet. Lors de la première campagne électorale qu'il remporta, Stephen Harper fit un discours à Québec fort remarqué sur le « fédéralisme d'ouverture » et obtint un succès électoral inattendu au Québec. Les gains asymétriques obtenus par le Québec sous la gouverne conservatrice ont tous relevé de la volonté d'Ottawa d'inscrire ces priorités à l'agenda, tout comme la décision d'Ottawa de rejeter l'entente en place sur les garderies. Au surplus, le concept d'asymétrie n'a plus été utilisé par les gouvernements québécois et canadien à partir du moment où les conservateurs sont arrivés au pouvoir. À la suite d'une courte lune de miel pour les conservateurs et le

⁸⁸ Le « scandale des commandites » éclata en 2005 vers la fin du passage de plus de douze ans des libéraux au pouvoir à Ottawa. Le scandale faisait état d'argent dépensé, à l'insu du Parlement, afin de promouvoir l'unité nationale canadienne au Québec. On découvrit également que certains publicitaires du retournèrent des sommes d'argent dans les coffres du parti libéral fédéral en contournant les règles de financement des partis politiques.

Québec, la fenêtre d'opportunité⁸⁹, à tout le moins pour cette terminologie si ce n'est du concept en entier, s'est rapidement refermé dès 2007.

⁸⁹ Qui a d'ailleurs été entrevue et explorée par Éric Montpetit (2007).

Chapitre VI. L'improbable asymétrie canadienne

Dans ce dernier chapitre, nous complétons la réponse à la question spécifique de recherche (en plus de ce qui a été écrit sur chacun des cas en 4.6 et en 5.4 et 5.5). Pour l'analyse des différences dans les positions constitutionnelles entre les gouvernements étudiés, nous revenons sur les deux cas à l'étude et leurs réalisations en fonction du modèle d'hétérogénéité des politiques et d'asymétries développé aux chapitres II et III. À partir de là, nous constaterons comment l'asymétrie se réalise en fonction des impératifs définis par le gouvernement canadien, dans la mesure où il contrôle l'agenda politique dans les négociations intergouvernementales. Nous allons revoir notre modèle théorique à l'aune du Canada avant de terminer par une analyse de l'évolution de la pensée libérale sur l'asymétrie, notamment sous l'aspect des revendications nationalistes.

6.1 Les choix outaouais

Dans les deux études de cas, aucune n'a réussi à implanter des réformes s'inscrivant dans notre modèle de fédéralisme asymétrique pur. Certains programmes (pensions, congés parentaux) forment des arrangements asymétriques pour le Canada, mais comportent des limites pour la reconnaissance de la spécificité québécoise. Au final, la question la plus pertinente n'est pas de se demander lequel d'entre ces deux gouvernements libéraux a obtenu le plus grand nombre de gains. Il est plutôt intéressant de nous questionner sur la pérennité de la vision dualiste canadienne, qui a permis à Lesage de construire des revendications basées sur un statut particulier, revendications qu'a effacées le gouvernement Charest, sous couvert d'un discours volontairement abstrait. Une dimension que nous avons observée renvoie à la prédominance de l'acteur fédéral dans les discussions constitutionnelles.

Dans les deux cas à l'étude, c'est la force relative des partis gouvernementaux à Ottawa et leur potentiel électoral québécois qui semblent conditionner les prédispositions positives ou négatives à l'égard des revendications québécoises. Nous parlons ici des « fenêtres d'opportunité » qui ont permis à Lesage et Charest de remporter quelques victoires pour le Québec. Si l'action politique décidée depuis Ottawa doit encore nous surprendre, c'est par rapport aux conceptions du fédéralisme et des États multinationaux. La fédération est une majorité composée et au Canada, la présence de nations internes entraîne nécessairement une certaine dissension sur la définition de la communauté politique. Dans le modèle que nous avons observé, la minorité nationale québécoise au Canada n'a que trois options pour voir sa vision légitimée. Soit, elle adopte la même vision que la majorité, soit cette minorité contrôle le pouvoir (!), soit elle fait respecter la majorité composée et les impératifs de négociation. Il est ici question du principe fédéral tel qu'entendu par la théorie, de la démocratie constitutionnelle décrite notamment par Tully et du respect de la coexistence de majorités dans une société multinationale, principe reconnu notamment par la Cour suprême du Canada (*Renvoi relatif à la sécession 1998*, art.66).

Dans la fédération esquissée autour des cas des gouvernements Lesage et Charest, l'option de la négociation entre composantes de la multination apparaît toute relative et donc, le principe fédéral est absent, au sens où c'est le gouvernement général qui dicte les règles du jeu. Au-delà des considérations électorales, il nous apparaît évident que le gouvernement canadien réduit l'espace consacré aux composantes de la fédération et donc au fédéralisme pour se consacrer un rôle prépondérant dans l'État (voir Gagnon et Iacovino 2007), ce que nous décrivons dans le reste de cette section.

Ce constat s'observe plus largement dans le contexte des relations intergouvernementales canadiennes, même lorsqu'il n'est pas question de réformes

constitutionnelles. Dans le renouveau non constitutionnel amorcé sous Jean Chrétien (voir introduction), on peut trouver nombre d'exemples de la préséance de l'acteur fédéral dans la définition des politiques au Canada, même pour celles de compétences provinciales. Alain Noël, dans son article « Les prérogatives du pouvoir dans les relations intergouvernementales », explique la position de force (notamment fiscale, mais plus fondamentalement symbolique) d'Ottawa face aux provinces. En parlant des négociations sur l'Entente-cadre sur l'union sociale, auquel le gouvernement péquiste a participé avec les autres provinces, il explique que le résultat n'a rien d'une collaboration alors les provinces du Canada anglais réduisent leurs attentes suite aux offres fédérales (Noël 2001; ENAP 2007). La *hiérarchie* dans la négociation est évidente :

This intergovernmental arrangement is hierarchical in at least three ways. First, it was defined in Ottawa and pushed forward in a negotiation that had more to do with hegemonic cooperation than with multilateralism. Second, it is inspired by the falsely non-hierarchical logic of the new public management, where the center steers and the provinces row. Third, it constitutes an intergovernmental regime that corresponds well to the logic of court government, a system of government that concentrates power at the top, that emphasizes short term solutions, and that pays little attention to formal rules and due process. [...] The Social Union Framework Agreement demonstrated, once again, how the rules of the game can be changed without the consent of Quebec. It also reinforced the legitimacy of one of Ottawa's main tools in social policy, the spending power. Finally, it further defined and institutionalized a *pan-Canadian vision of social policy* that leaves little room for autonomy or difference. (Noël 2000, 21, nous soulignons; voir aussi ENAP 2007)

D'autres auteurs pointent dans cette direction. Nous avons déjà cité Burelle qui parle des provinces contraintes d'accepter les retours d'argent d'Ottawa après les compressions importantes dans les transferts des années 1990 (voir section 5.2.2 et l'analyse de Burelle). Tom Courchene (2004) indique, à propos de toute la stratégie du gouvernement canadien sous Chrétien :

La réalité sous-jacente, pleinement reconnue par les provinces, c'était qu'Ottawa était fiscalement en mesure, et politiquement très disposée à le faire, d'envahir les compétences provinciales si les provinces n'adoptaient pas une approche

pancanadienne dans leurs actions collectives. Cela n'empêcherait peut-être pas les intrusions fédérales, mais celles-ci deviendraient politiquement plus compliquées. (dans Gagnon et Iacovino 2007, 204)

Cette évaluation ressemble grandement à celle que nous avons faite de l'entente sur la santé de 2004 : dans ce cas, le Québec échappe en partie aux objectifs nationaux, mais ceux-ci, constitutionnellement de compétence provinciale, continuent d'être dictés par Ottawa.

Sur le plan moins financier, mais tout aussi symbolique, la déclaration de Calgary de 1997 marque cet esprit de l'égalité des provinces dans une communauté politique pancanadienne. En ce sens, nous adhérons à l'analyse de la hiérarchie inhérente aux négociations intergouvernementales⁹⁰.

En étudiant trois initiatives gouvernementales canadiennes, Alain G.-Gagnon observe de la même manière cette tendance à la hiérarchisation, qu'il impute au *nationalisme majoritaire* canadien (Gagnon 2003). L'entente-cadre sur l'union sociale est la preuve d'une concertation par le haut, la Charte canadienne des droits et libertés a une fonction uniformisante, nationalisante et qui défie la suprématie législative des parlements provinciaux et fédéral et finalement, malgré la doctrine Gérin-Lajoie au Québec, Ottawa n'a jamais accepté celle-ci et confine, autant que possible, l'activité internationale du Québec à une présence symbolique.

La préoccupation de plus en plus grande pour le phénomène du nationalisme majoritaire, notamment au Canada, révèle l'ampleur du défi auquel font face les démocraties multinationales. L'analyse des négociations intergouvernementales que nous avons rappelée ici suivant les thèses de Noël, Burelle, Courchene et Gagnon se joint naturellement aux

⁹⁰ Sur ce sujet et la question plus large de la citoyenneté en régime fédéral, on consultera Gagnon et Iacovino 2007.

analyses fécondes des nationalismes majoritaires (Bashevkin 1991; Brubaker 1996; Gagnon, Lecours et Nootens 2007; Resnick 1994).

Considérant cette mise en garde, il faut tempérer l'utilisation tous azimuts du concept d'asymétrie au Canada et le ramener le débat dans l'arène de la théorie fédérale, alors même que le Québec semble participer à l'hégémonie discursive canadienne, celle d'un grand pays avec dix administrations provinciales. En ce sens, on peut comprendre une crainte présente dans le gouvernement Charest. Alors qu'il était tout aussi préoccupé que Lesage par la présence au Québec d'un électorat nationaliste, l'étude du gouvernement Charest a révélé une sensibilité beaucoup plus forte à ce nationalisme majoritaire canadien. Cela s'exprime notamment par le besoin de ce gouvernement de tempérer ses demandes par rapport aux exigences des électeurs et gouvernements des autres provinces, ainsi qu'à leurs compréhensions du contrat politique canadien. Il s'agit là d'une différence majeure entre les deux gouvernements libéraux dans leurs propositions pour un fédéralisme asymétrique. En effet, pour Jean Charest, ce n'est pas qu'il n'ait pas compris le sens de l'asymétrie. Au contraire, il développe cette voie en continuité avec les demandes de l'électorat québécois. Cependant, la donne dans le reste du Canada a changé, après d'insatiables rondes constitutionnelles qui ont fait croire aux Canadiens que le Québec ne serait jamais satisfait.

Voilà pourquoi nous pouvons confirmer l'hypothèse principale : malgré un discours empruntant ouvertement à la notion d'asymétrie, la position constitutionnelle du gouvernement Charest se rapproche plus de la thèse de l'égalité des provinces que celle développée par le gouvernement Lesage.

6.2 Comprendre le sens des asymétries au Canada

Lorsque l'on observe les asymétries constitutionnelles existantes au Canada, on comprend rapidement la relative absence de celles-ci et conséquemment l'ampleur des enjeux. À l'intérieur des deux principales pièces constitutionnelles, les lois de 1867 et de 1982, on retrouve très peu de modifications constitutionnelles qui ont mené à des asymétries pour le Québec. Même lorsqu'il y en a, il convient de relativiser le constat.

Dire que la fondation de 1867 promet un fédéralisme asymétrique, plutôt que le dualisme par l'autonomie des provinces (voir la section 1.1.2), est clairement une erreur d'interprétation. À titre d'exemple, les asymétries constitutionnelles décrites par Milne et Beaudoin imposent surtout des obligations *supplémentaires*⁹¹ au Québec : les droits de la minorité confessionnelle protestante, le régime législatif dans les deux langues au lieu d'une seule. Quant au droit civil, il s'agit d'une « modalité d'application [du] paragraphe 92(13) : la compétence est la même pour chacune des provinces » (R. Pelletier 2008, 40)⁹². Alors que l'asymétrie proposée par l'article 94 (uniformisation des lois) n'a jamais été mise en place, il ne reste que le nombre de sièges au Sénat, qui permet au Québec une meilleure représentation que la plupart des provinces (*idem.*, 41)⁹³. Tout au plus, nous pourrions parler

⁹¹ Les obligations supplémentaires, par opposition aux compétences supplémentaires, forment ainsi une asymétrie négative. Voir la note 28.

⁹² Bref, le système juridique de droit privé est classé dans les conditions « naturelles » de la diversité. Le droit civil québécois est, selon certains, une preuve constitutionnelle de l'asymétrie en faveur du Québec, grâce à l'article 129 (Milne 2005). Pourtant, comme l'indique Réjean Pelletier (2008), le droit civil est une modalité d'application de l'article 92(13), alors que la compétence est symétrique (voir aussi Brock 2005, 8). Il faut de plus se rappeler que la continuité des institutions en vertu de 129 et la compétence en « propriété et droits civils », 92(13) sont en conformité avec les provisions de l'Acte de Québec, 1774. Dans l'optique de l'Acte de Québec, si le droit pour le Québec de conserver son système juridique français est un droit qu'il est seul à posséder, il ne s'agit pas d'une asymétrie dans un cadre fédéral, mais d'une garantie pour une minorité dans un État unitaire, ici l'Empire britannique. Or, l'AANB, en conférant 92(13) à toutes les provinces, en fait une compétence des États fédérés répartie symétriquement, bien sûr dans l'objectif de faire accepter au Québec le compromis.

⁹³ Quant à la loi constitutionnelle de 1982, l'article 23 est symétrique et l'article 33 autorise symétriquement des régimes différents, ce que le Québec a fait un certain temps, mais dont l'utilisation aujourd'hui semble politiquement discréditée.

de *garanties* pour la minorité francophone du pays, ce qui sauvegarde le dualisme par l'autonomie provinciale, mais certainement pas des pouvoirs différenciés pour les francophones concentrés au Québec. Ces garanties sont contenues, suivant Chevrier (2008, 61-2), dans le préambule constitutionnel indiquant une union fédérale, dans le partage des compétences législatives, l'article 94, les garanties de représentation au Parlement, la sélection de juges québécois (art. 98), la continuité des lois québécoises et l'utilisation du français à la législature. Néanmoins, comme nous l'avons vu d'emblée, la construction de l'État-providence canadien pose un défi à cette garantie d'autonomie, d'où les revendications (partielles) d'un fédéralisme asymétrique que nous avons observé.

En dehors des lois constitutionnelles de 1867 et de 1982, on retrouve très peu d'asymétries. Le seul exemple marquant qui toucha le Québec fut l'adoption en 1965 de l'article 94A de la loi de 1867 sur les régimes de retraite. Autrement, l'article 93(2), conférant une particularité pour le Québec, fut écarté à sa demande⁹⁴. Les autres articles asymétriques d'importance sont notamment ceux qui touchent le Nouveau-Brunswick et la Loi sur la Cour Suprême, qui prévoit des sièges à des juges civilistes (pour autant qu'on considère que cette loi soit de nature constitutionnelle). Nous percevons ici un indice de ce que nous avons décrit à la section 5.4, soit l'importance de plus en plus grande de l'équation de l'égalité des provinces dans la communauté politique canadienne en général. On l'observe en constatant que les choix potentiellement asymétriques de 1982 sont pour la plupart (à l'exception du Nouveau-Brunswick) ouverts à tous. Nous parlons ici principalement du droit de retrait prévu aux articles 38(3) et 40, ainsi que de l'utilisation de la clause dérogatoire (art. 33). Les articles 38(3) et 40 protègent les provinces contre une centralisation des pouvoirs en

⁹⁴ Cet article permettait au Québec d'organiser ses commissions scolaires sur une base confessionnelle, en servant surtout à protéger la minorité protestante de la province. Depuis 1997, cette disposition ne s'applique plus suite à une modification constitutionnelle et le Québec possède des commissions scolaires linguistiques.

matière d'éducation et de culture, en prévoyant de justes compensations à l'exercice d'un droit de retrait.

Dans tous les cas, l'adoption d'asymétries constitutionnelles depuis 1867 a principalement servi à combler une partie des demandes de la minorité néo-brunswickoise⁹⁵. D'aucune façon, les demandes de la plus importante minorité au pays, les Québécois, n'ont été comblées formellement (à l'intention explicite de celui-ci) par la Constitution. Le Canada ne pratique certainement pas le fédéralisme asymétrique, conformément à ce que nous avons avancé au chapitre III.

Les « accommodements » les plus pratiqués sont donc les arrangements asymétriques par ententes administratives. Il convient de réitérer la différence entre les ententes administratives modifiant directement une responsabilité ou un droit pour un partenaire fédératif (2I), par exemple la place du Québec et du Nouveau-Brunswick dans la francophonie internationale, ainsi que les ententes ouvertes à tous qui créent des asymétries (2P). Dans ce dernier cas, il y a, le plus souvent, une modulation des allocations de ressources (fiscales et autres) à la faveur des besoins spécifiques de chaque province, par exemple les ententes de services à la Gendarmerie royale du Canada. C'est ici que ce qui est appelé par plusieurs « asymétries », correspond véritablement à la « flexibilité ». Rappelons-nous les mots de Tillin qui explique cette confusion dans les arguments fonctionnels à propos de l'asymétrie : « this argument often uses the adjective "asymmetrical" interchangeably with "creative" or "flexible" to denote individual instances in which solutions have been sought (successfully or otherwise) within a federal constitution to *one-off problems of governance* » (2006, 47, nous soulignons). Il est clairement ici question de « gouvernance », où la question de l'accent est mise sur la résolution de problèmes plutôt que sur la

⁹⁵ Et certains ajouteraient des peuples autochtones avec les articles 25 et 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

refondation sur des bases de justice, de démocratie, de contrat politique. Cette distinction est fondamentale dans les deux types (en pratique et par intention) d'hétérogénéité des politiques comprises dans les ententes administratives. C'est elle qui nous permet de conclure que les ententes administratives qui créent une asymétrie par intention sont belles et bien des *arrangements asymétriques*⁹⁶, même s'ils ne sont pas constitutionnalisés. D'autre part, les ententes administratives créant des dispositions asymétriques ouvertes à tous sont beaucoup plus près des conditions empiriques de la diversité, de la symétrie des rôles des composantes d'un État fédéral. Et elles le sont d'autant plus lorsqu'on observe, au Canada, avec quelle facilité le gouvernement général donne et reprend avec ces ententes, selon son bon vouloir.

En effet, un danger bien présent et qui s'attaque aux deux formes d'ententes administratives, c'est la révocabilité des engagements par le gouvernement central. Cela se fait particulièrement sentir dans le cas des ententes qui comprennent des engagements de transferts financiers de la part d'Ottawa. Prenons l'exemple d'une entente entre Ottawa et les provinces sur le renouvellement de la formule de péréquation : cette entente créerait nécessairement une asymétrie financière entre les provinces selon les choix des formules de calculs (en plus de l'asymétrie « naturelle », relevant des choix fiscaux des provinces, dans leurs champs de compétences). Supposons, encore pour l'exercice, que cette nouvelle formule permettrait, au su de tous, des largesses financières bien plus importantes pour le Québec et les provinces maritimes que pour les autres provinces. On pourrait certainement classer ce choix politique comme étant un arrangement asymétrique à l'intention de ces cinq provinces. Cependant, qu'advient-il lorsqu'Ottawa revient sur ses engagements (comme dans les changements à la péréquation au début 2009)? Si Ottawa décide de changer les choix intentionnés précédents, sans parvenir à une entente, il nous apparaît évident que cela devient

⁹⁶ Voir la définition précise que nous donnons à ce terme à la section 3.3.

un choix unilatéral : il y aura encore des provinces favorisées, mais à la discrétion finale d'Ottawa. On parle alors des préférences d'Ottawa, en fonction de ses priorités politiques.

Il faut donc être prudent dans l'analyse des ententes administratives qui surviennent entre les provinces et Ottawa. D'une part, il faut comprendre leur révocabilité potentielle. D'autant plus que plusieurs de ces ententes surviennent dans le contexte de l'utilisation du pouvoir de dépenser (sinon d'autres transferts financiers d'Ottawa) où les provinces sont dépendantes de l'argent d'Ottawa, très souvent dans leurs propres champs de compétences.

Bref, si l'on revient à notre sous question de recherche A, on peut confirmer notre hypothèse en l'amarrant à notre modèle théorique sur les politiques de diversité et la diversité de politiques. L'hypothèse voulant qu'une fédération asymétrique devrait s'appuyer sur une conception normative de l'asymétrie afin de promouvoir un fédéralisme asymétrique dans un contexte multinational est confirmée dans le sens suivant : les asymétries constitutionnelles à l'intention d'un partenaire (3I) proposent une structure institutionnelle reconnaissant explicitement le pouvoir normatif de l'asymétrie pour la reconnaissance d'un membre de la multination. Cependant, comme nous l'avons vu à la section 3.3 (ainsi qu'en 6.4 ci-dessous), les arrangements asymétriques produisent un type d'accommodement institutionnel qui dans la plupart des cas se fonde sur une reconnaissance d'un besoin de différenciation d'un partenaire fédératif. En ce sens, ils participent aussi à la construction d'un fédéralisme asymétrique, même s'ils portent des limites évidentes à une reconnaissance complète.

6.3 Les fédéralistes nationalistes

Il est intéressant de situer les positions constitutionnelles des deux cas étudiés, non en stricte opposition, mais dans la trame évolutive que constitue la famille politique libérale. En

effet, ce parti, le plus vieux au Québec, a une longue histoire de gouvernance, ponctuée de moments plus ou moins nationalistes. Une trame intéressante se dessine lorsque l'on étudie les scissions nationalistes à partir du Parti libéral.

En 1934, en réaction aux événements suivant la grande dépression économique mondiale, Paul Gouin et d'autres quittent le parti pour fonder l'Alliance libérale nationale, influencée par l'idéologie nationaliste. Ce parti ne connut pas de grand succès et rejoignit les conservateurs pour fonder l'Union nationale, que devait diriger pendant longtemps Maurice Duplessis. Ce qui nous intéresse ici est de voir comment le Parti libéral, purgé de ses éléments nationalistes, s'aligne sur l'axe constitutionnel. Revenus au pouvoir de 1940 à 1944, sous Adélard Godbout, la politique constitutionnelle et l'héritage autonomiste de Godbout (malgré son progressisme) semblent controversés. C'est d'ailleurs ainsi que l'électorat francophone le défit, en 1944, pour avoir été trop fidèle aux libéraux fédéraux, notamment dans l'appui à la conscription.

Si on se retourne vers les années 1960, nous avons vu que plusieurs membres du cabinet Lesage pressaient celui-ci d'adopter une position encore plus nationaliste. Nous avons parlé de Paul Gérin-Lajoie, mais il y eut aussi Pierre Laporte et René Lévesque, parmi d'autres. D'ailleurs, le déplacement nationaliste du PLQ est concomitant à la montée en force de ces deux derniers personnages, jusqu'au point culminant de l'adoption d'une position constitutionnelle officielle sur le statut particulier, en 1967. C'est à cette époque que René Lévesque quitte pour fonder le Mouvement souveraineté-association, qui deviendra le PQ. Suite au départ de Lévesque et de son entourage nationaliste et à l'arrivée du nouveau chef Bourassa, le PLQ rejeta d'ailleurs l'option du statut particulier, pour se rapprocher de l'orthodoxie fédérale et des bonnes grâces des libéraux fédéraux (consulter Morin 1987, chap.4), même si cela ne dura pas.

De façon similaire, le Parti libéral s'affirmait fortement sur le plan national lors des débats entourant l'Accord du Lac Meech. Suivant le rejet de celui-ci et la déclaration de Bourassa, « le Québec est, aujourd'hui et pour toujours, une société distincte, libre et capable d'assumer son destin et son développement », le PLQ adopte encore une fois une ligne de plus en plus nationaliste, et ce, jusqu'au revirement du premier ministre qui appuya alors l'Accord de Charlottetown. C'est au lendemain de ce retournement que les nationalistes du parti quittèrent, autour de Jean Allaire et de Mario Dumont. Si la tendance se maintient, le PLQ devait vraisemblablement revenir à la politique du fédéralisme à tout prix, ce que nous confirmèrent la courte présence édulcorée de Daniel Johnson fils et surtout le portrait que nous avons dressé au chapitre V sur la gouverne Charest. De ce fait, il semble bien que le parti aime, de temps à autre, faire le ménage de ses nationalistes pour mieux gouverner sans ambages dans l'orthodoxie fédérale.

Pour compléter notre étude du gouvernement Charest, il convient de plus de situer l'Action démocratique du Québec (ADQ) dans l'équation, alors que son arrivée en force comme troisième parti à Québec se produit au cours de la même période, de 2002 à 2008. En effet, une des hypothèses ayant orienté notre choix de sujet pour cette thèse est à l'effet que la percée de l'ADQ à l'élection de 2007 (et plus généralement à sa croissance dans les années précédentes) est grandement due à son positionnement sur les questions identitaires et plus largement dans le spectre nationaliste, mais non indépendantiste. Il n'était pour nous pas évident de croire que, considérant les cinquante dernières années politiques au Québec, que l'absence marquée du gouvernement Charest dans la question nationale puisse être sanctionné par un électorat généralement plus revendicateur.

Le mémoire de maîtrise de Benoît Tessier (2008) tend à corroborer notre hypothèse. Celui-ci effectue une étude des engagements électoraux des trois grandes formations

politiques dans les élections de 1994 à 2007, sur un tableau à deux axes binaires : gauche/droite et nationalismes québécois/canadien. Ses résultats démontrent que l'ADQ, lors de l'élection de 2007, s'est très fortement déplacée vers la droite, en plus de supplanter le PLQ, pour la première fois, au niveau du nationalisme québécois. Tessier soutient que l'ADQ a remporté un succès important en 2007, « malgré son important déplacement vers la droite, et non grâce à celui-ci » (2008, 67, souligné dans l'original) et à cause de son « discours nationaliste non souverainiste » (*Ibid.*, 69). Il déduit également qu'en 2007, les nouveaux électeurs adéquistes étaient surtout traditionnellement des électeurs libéraux.

Il y a bien sûr nombre d'autres variables qui entrent en ligne de compte dans les analyses électorales, mais il serait néanmoins intéressant de voir si le PLQ a fait le même constat entre les élections québécoises de 2007 et 2008. On peut dire, à tout le moins, que le gouvernement Charest a pris ses distances à l'endroit du gouvernement Harper au même moment où celui-ci courtisait les adéquistes et qu'à l'automne 2008, les ponts semblaient définitivement rompus entre les gouvernements québécois et canadiens. En conclusion, il nous semble donc que les libéraux vont continuer à exiger des réformes au fédéralisme canadien et se présenteront plus nationalistes tant qu'un parti fédéraliste nationaliste comme l'ADQ les menacera sur ce plan, ce qui n'est peut-être plus le cas, au moment d'écrire ces lignes (printemps 2009).

De ce retour sur les fédéralistes nationalistes, nous pouvons finalement conclure que le fédéralisme asymétrique est loin d'être la norme au Parti libéral. Cela répond aussi, de façon large, à la sous question de recherche B : « Les positions constitutionnelles défendues par les gouvernements québécois réformistes depuis 1960 s'appuient-elles sur un fédéralisme asymétrique? ». La seule défense d'un fédéralisme asymétrique qui a passé près de réussir fut le combat de Bourassa pour l'inscription de la « société distincte » québécoise à la

Constitution, lors de l'épisode Meech. Pour les autres gouvernements et chefs libéraux, dont Charest et Lesage (pour une bonne partie de son mandat), malgré un discours parfois fort nationaliste, les barrières du fédéralisme symétrique, mais « flexible », semblent conditionner les réformes de la fédération. En ce sens, la polarisation entre forces souverainistes et fédéralistes n'est peut-être pas si innocente, au moins pour le temps que durera l'acceptation par les libéraux de la prééminence d'Ottawa dans les décisions intergouvernementales.

6.4 En guise d'ouverture : la stratégie québécoise et le fédéralisme de concertation

Un tel constat sur l'ordre hiérarchique des gouvernements au Canada doit nécessairement amener les réformistes québécois à se questionner sur les stratégies qu'ils mettent de l'avant. Il s'agit là d'une piste de recherche intéressante en complément de cette thèse. Nous nous limiterons ici à quelques hypothèses et à deux constats principaux : l'importance du bilatéralisme et la continuité institutionnelle du mode de relations intergouvernementales.

Dans le débat entre unilatéralisme, bilatéralisme et multilatéralisme (McRoberts 1985), le gouvernement du Québec devrait avoir appris quelques leçons, à la lumière de l'histoire des dernières décennies. D'abord, le multilatéralisme, aujourd'hui comme à l'époque des grands débats constitutionnels, ne fonctionne que pour de très courtes périodes, probablement en raison de la tradition du fédéralisme exécutif et plus largement du fédéralisme de concertation. C'est probablement aussi la voie la plus difficile. Il nous semble évident que le multilatéralisme ne conduit pas à beaucoup de gains pour le Québec (voir section 1 de l'actuel chapitre).

Quant à l'unilatéralisme, il a permis au Québec de développer la doctrine Gérin-Lajoie, mais la jurisprudence constitutionnelle lui permettait déjà une telle action. À l'opposé, l'unilatéralisme d'Ottawa permet à celui-ci de contrôler les cordons de la bourse. Lorsque le Québec cherche à s'y opposer (ex. : opposition au déséquilibre fiscal en 2006), il se bute la plupart du temps à l'acquiescement tacite des autres provinces. On revient donc à l'argument précédent sur le pouvoir prépondérant d'Ottawa.

Il reste la voie du bilatéralisme, qui semble intéressante si on étudie l'histoire des arrangements asymétriques⁹⁷. Cependant, pour l'inscription de réformes à la constitution, la nouvelle formule de modification constitutionnelle de 1982 est venue passablement compliquer les choses. Néanmoins, il nous semble que la voie du bilatéralisme mérite d'être plus attentivement étudiée, alors que l'on constate la multiplication de la pratique du bilatéralisme multiple, où de nombreuses provinces signent des ententes bilatérales spécifiques avec le gouvernement canadien, ce qui dans certains cas leur confère des ressources importantes, comme dans le cas de l'accord financier entre le Canada et Terre-Neuve-et-Labrador sur les revenus de l'exploitation pétrolière en mer de 2005⁹⁸.

Dans sa recherche d'asymétries, le Québec doit dialoguer premièrement avec le gouvernement canadien, qui contrôle grandement l'agenda. Pour nous répéter une fois de plus sur la collaboration avec les autres provinces, c'est l'argument de Burelle qui s'impose : le renforcement partenarial n'apporte rien au Québec s'il n'y a pas de garanties formelles à

⁹⁷ Sous la gouverne de Lesage, Québec a convaincu Ottawa d'inscrire la prépondérance provinciale pour les régimes de retraite, l'article 94A de la Loi constitutionnelle de 1867. Sur le plan non-constitutionnel, la majeure partie des arrangements asymétriques administratifs à l'intention précise d'une province l'ont été à la suite de négociations bilatérales (même si certains diraient par la seule volonté d'Ottawa). On pense bien sûr à la place québécoise dans la délégation à l'UNESCO, au régime de congés parentaux du Québec, mais aussi aux diverses ententes Québec-Canada relatives à l'immigration : Lang-Cloutier, Andras-Bienvenue, Cullen-Couture, McDougall-Gagnon-Tremblay. La présence du Québec et du Nouveau-Brunswick dans la francophonie internationale relève également d'ententes survenues entre Ottawa et ces provinces (entente Québec-Canada de 1971 sur la participation à l'Agence de coopération culturelle et technique).

⁹⁸ Brock (2008) avance que c'est ainsi que les provinces obtiennent le plus de gains près de leurs intérêts.

son autonomie en retour. Et ce d'autant plus que lorsqu'il abandonne le multilatéralisme (parce qu'il ne fonctionne pas), comme dans le cas de l'entente parallèle sur la santé en 2004, il n'y a qu'un gain défensif, une protection du champ de compétence constitutionnelle de la province.

Il faut de plus revenir sur les différents modèles de plus ou moins grande collaboration décrits par Robinson et Simeon (2004). Nous optons plutôt pour l'utilisation du terme « fédéralisme de concertation ». Même s'il a pris diverses tangentes selon les époques, il n'en demeure pas moins un forum de négociations intergouvernementales qu'on définit surtout à la façon d'une *entente entre élites*, conformément à l'esprit qui existait avant même la Confédération et continuellement depuis lors⁹⁹. En effet, la médiation des intérêts en jeu dans chaque État (provincial et canadien) y est préalable à la négociation intergouvernementale : le parlementarisme exige qu'un gouvernement et particulièrement son chef se fasse le représentant de tous ses gouvernés. Robinson et Simeon ont fait des distinctions entre les fédéralismes canadiens dits colonial, classique, coopératif, collaboratif ou compétitif. Pourtant, nous partageons l'évaluation de Gagnon, et c'est là notre second constat, qui dit ceci : ces modèles « sont des variantes du fédéralisme de concertation bien plus que des modèles institutionnellement distincts » (2008, 120).

Avant de conclure, nous souhaitons revenir sur la thèse de Peter Russell, à la lumière de ces deux derniers constats. Il nous semble, en effet, que malgré la perspicacité générale de l'argument de Russell, celui-ci se trompe d'objet (un peuple, dans sa qualité ou non-souveraine à élaborer une constitution) et sa thèse conduit à des analyses fallacieuses sur l'évolution constitutionnelle canadienne. D'abord, l'argument de Russell est le suivant : la

⁹⁹ Voir Eugénie Brouillet (2005) sur l'aspect consocialiste du régime du Canada-Uni. Consultez également Russell (2004), chapitre 3.

période s'ouvrant à la suite de l'échec de la formule Fulton-Favreau (1965) et se terminant par le rejet en référendum de l'Accord de Charlottetown (1992) est caractérisée par un mode de négociations constitutionnelles lockéen, étranger à la tradition canadienne plus burkénne.

À notre avis, Russell étudie un problème pertinent (la souveraineté du peuple sur sa constitution et ses institutions), mais il pose la mauvaise question de recherche. Plutôt que de vérifier si la constitution du pays reflète, avec un caractère démocratique et juste, le pluralisme (dont le multinationalisme) de la société canadienne, il détaille le contrôle populaire sur le processus vers la souveraineté populaire. Il voit le format plutôt que le fond. En cela, après avoir révélé que le fédéralisme asymétrique est un bon moyen de parvenir à cette fin pour aussi longtemps que durera le conflit identitaire canadien, il nous semble qu'on peut évaluer l'historique dressé par Russell en vertu de nos catégories d'analyse. Russell nous dit que la tentative de réformer entièrement la constitution était probablement hors de nos moyens, mais qu'il fallait probablement passer par là, sinon le pays aurait pu éclater (2004, vii). Or, il est faux de dire que l'effort n'a pas abouti. Plusieurs des ententes menant à des *arrangements asymétriques* sont advenues à cette même époque. En se référant aux figures deux et trois, on peut observer, dans la catégorie des asymétries constitutionnelles en pratique (3P), les potentialités asymétriques ouvertes par la Charte de 1982. Au premier chef, il y a l'utilisation de la clause dérogatoire, en plus du droit de retrait de 38(3) et 40, dont nous avons déjà parlé. Dans la catégorie des asymétries administratives à l'intention d'un partenaire (2I), il y a toutes les ententes entre le Québec et le Canada relativement à l'immigration. Rappelons que c'est le gouvernement Lévesque qui a conclu l'entente Cullen-Couture qui est, encore aujourd'hui, une des plus importantes ententes administratives reconnaissant le caractère distinct du Québec, avec la place de celui-ci à la Francophonie

internationale, conformément à des ententes conclues durant la même période lockéenne¹⁰⁰. Bref, une première nuance se place dans le fait que la période dite « méga-constitutionnelle » n'a aucunement empêché les réformes non constitutionnelles, ni les arrangements asymétriques à la constitution.

Une deuxième nuance qui découle de cette première est justement l'absence d'intérêt de Russell à comparer les réformes constitutionnelles et non constitutionnelles sur le plan de leur *valeur*, plutôt que de leur *processus de formation*. En effet, nous avons démontré que les réformes constitutionnelles permettant une asymétrie ouverte à tous (3P) ainsi que les ententes administratives reconnaissant la spécificité d'un partenaire (2I) sont toutes deux orientées vers l'asymétrie, bien que possédant chacun une limite. Il semble néanmoins que leur catégorisation en tant qu'*arrangements asymétriques* en fasse des accommodements de même valeur, soit un pas intéressant en direction du fédéralisme asymétrique qu'il conviendrait de combler en dépassant les limites toujours présentes (soit la révocabilité potentielle pour 2I ou l'absence de reconnaissance explicite pour 3P). En cela, ce n'est pas dans le format des négociations constitutionnelles, ni dans une frontière entre la constitution formelle et les arrangements informels (dits administratifs au Canada), pas plus que dans la souveraineté du peuple qu'il faut chercher à comprendre la justice de l'ordre constitutionnel du pays, mais bien dans la valeur des politiques de diversité et de reconnaissance. C'est de plus ce que nous avons tenté de démontrer en insistant sur le caractère normatif de l'union fédérale (chapitre III).

Comme troisième bémol à la théorie de Russell, notre étude de cas empirique sur Lesage et sur Charest a démontré que, loin d'être une actualisation constitutionnelle aussi

¹⁰⁰ À la figure deux, nous avons classé les ententes en immigration comme une entente administrative ouverte à tous (2I), car plusieurs provinces signent de telles ententes. Cependant, il est à noter que celles conclues avec Québec vont beaucoup plus loin en confiant de grandes responsabilités à des fonctionnaires provinciaux.

incrémentale soit-elle, la période burkéenne n'a apporté pratiquement aucune modification d'importance au contrat politique canadien quant à l'importante minorité québécoise¹⁰¹. En fait, pour parler de changements burkéens, encore faut-il parler de changements qui, s'ils sont advenus durant ces deux gouvernements, favorisaient plutôt la vision hiérarchique du fédéralisme que nous avons décrit précédemment, au détriment des revendications autonomistes québécoises. De cette position québécoise, il est alors malaisé de croire, avec Russell, que la constitution évolue, alors que les impératifs de démocratie et de justice dans les pays multinationaux sont si malmenés, contrairement à ce qui se produit dans d'autres États que cite Watts (2006, 222) : Belgique, Espagne, Italie et Royaume-Uni.

Finalement, la constante, c'est le mode de négociation entre élites. Celui-ci ne change pas fondamentalement, si bien que sa caractérisation comme un « fédéralisme de concertation » semble la plus juste. Il nous permet par ailleurs de relativiser l'intermède méga-constitutionnel qu'impose la lecture de Russell.

6.5 Retour sur le questionnement et les limites

Cette recherche visait à dévoiler si les positions constitutionnelles de Jean Lesage sur le statut particulier ainsi que celle de Jean Charest sur le fédéralisme asymétrique différaient. Notre hypothèse, à l'opposé de la conclusion de Cameron et Simeon sur la continuité entre les démarches québécoises, a suggéré que le gouvernement Charest a utilisé un discours sur l'asymétrie masquant une position défendant l'égalité des provinces, qu'on ne retrouvait pas chez Lesage.

¹⁰¹ Par ailleurs, le fédéralisme asymétrique noté précédemment quant à la minorité francophone du Nouveau-Brunswick est entré dans la constitution en 1993, faisait dire à Russell qu'il s'agissait d'une perspective d'un retour à la normalité constitutionnelle, avec des réformes à la pièce (Russell 1993, 231). D'autre part, les articles reconnaissant des droits spécifiques aux peuples autochtones (art. 25 et 35, Loi constitutionnelle de 1982) sont entrés en vigueur au début des années 1980.

Cette hypothèse s'est vérifiée, car tant une lecture des discours du gouvernement sur l'asymétrie qu'une étude approfondie des ententes et négociations avec Ottawa et les autres provinces ont révélé que les libéraux ne voient plus le Québec autrement qu'une province parmi d'autres, aussi spécifique soit-elle. Bref, loin s'en faut du fédéralisme asymétrique. Quant à Jean Lesage, il semble bien qu'il était sur la route d'un plus grand nombre d'arrangements asymétriques, voire d'un fédéralisme asymétrique, mais sa défaite électorale l'a empêché de poursuivre là où il avait commencé. En ce sens, le régime fédéral asymétrique est resté mince chez Lesage, en nuance de notre hypothèse B, qui était la suivante : le PLQ de Jean Lesage, fort d'une conception du dualisme canadien, promeut un fédéralisme asymétrique.

Un certain nombre d'arguments ont pu mener à cette conclusion. Dans le chapitre II, un retour sur la théorie fédérative nous a permis de réitérer la pertinence de la distinction entre fédération et fédéralisme, les dimensions structurelles et idéelles d'un régime fédéral. Cette distinction conduit à l'adoption d'une perspective méthodologique double pour qui souhaite étudier l'idéal fédératif envisagé par un acteur. En effet, il convient d'étudier à la fois les réformes institutionnelles proposées tant que les idéaux envisagés, à travers les prises de position.

Quant à l'asymétrie fédérale, elle se développe aussi suivant cette conception dichotomique des réalités fédérales. Dans un premier temps, nous avons fait dialoguer les différents, mais rares ouvrages sur l'asymétrie pour y constater une certaine confusion terminologique et conceptuelle. En repartant de l'ensemble des « politiques de diversité et des diversités de politiques » en fédération, il a été possible de concevoir une grille en six idéaux types pour l'étude de l'asymétrie au Canada. Néanmoins, seule une discussion

normative permet de conclure ou non à l'appui de ces politiques à un fédéralisme asymétrique.

C'est ce sur quoi le chapitre III s'est penché. D'emblée, il a fait remarquer que les arguments fonctionnels souvent invoqués valorisent la gouvernance et semblent peu aptes à conférer le statut moral nécessaire à une constitution. Le fédéralisme asymétrique semble plutôt l'organisation logique à proposer pour une démocratie multinationale, suivant l'argument général de la *reconnaissance*. Cette nécessité pour les communautés d'être reconnues comme « authentiques », suivant les arguments de Gagnon, Taylor et Tully, doit être une des bases du constitutionnalisme. Ces propositions libérales sont de valeur plus puissante que les arguments libéraux rationalistes pour la symétrie. Ces arguments, chez Bauböck, Dion et Trudeau sont soit strictement fonctionnels, et par conséquent sans valeur morale pour un contrat politique comme une constitution, ou bien basés sur une égalité individuelle procédurale insuffisante à combler les impératifs de justice entre citoyens différents.

En revenant sur le débat canadien sur l'asymétrie, le chapitre III a permis de clarifier la situation à l'aide de notre typologie (voir figure trois). Des six types, trois correspondent à la diversité présente dans une fédération multinationale et font œuvre de « flexibilité » qu'on pourrait qualifier de « naturelle »; deux permettent des « arrangements asymétriques » et proposent ainsi une certaine différenciation en vue d'une égalité plus substantielle qui possède néanmoins des limites manifestes; une seule fait œuvre de fédéralisme asymétrique, soit les asymétries enchâssées à la constitution à l'intention spécifique d'un partenaire fédératif.

L'époque des revendications du fédéralisme asymétrique s'est ouverte sous Jean Lesage, alors qu'il a progressivement « découvert » la nécessité d'un statut particulier pour le

Québec dans la fédération. Le chapitre IV a rappelé que ce gouvernement a obtenu beaucoup pour l'autonomie des provinces au Canada, mais pas vraiment de reconnaissance spécifique du Québec par l'ensemble canadien. D'autant qu'il fut en cela tributaire des volontés du gouvernement canadien d'accommoder ou non le Québec : en bref, cette ouverture fut l'œuvre de Pearson plus que de Lesage. Seule une ferme détermination (et une solide base jurisprudentielle) permit au Québec de faire des gains appréciables dans le sens d'une asymétrie dans le cadre de la doctrine Gérin-Lajoie et des nouvelles relations internationales du Québec. De plus, Lesage refusa de s'avancer trop loin dans la collaboration avec les autres provinces, préférant garder l'autonomie la plus grande pour le Québec.

Le chapitre V s'est attardé au cas du gouvernement Charest et de la plate-forme constitutionnelle du Parti libéral de 2001. Il en est ressorti que le Québec est clairement « rentré dans le rang » des provinces en se contentant de se prémunir contre quelques attaques dans les champs de compétences des provinces. Il a opéré une normalisation/égalisation des rapports entre le Québec et les autres francophones, et a ainsi acquiescé à la conceptualisation canadienne d'une dualité linguistique des individus au pays. Il s'est de plus aventuré vers une collaboration interprovinciale accrue sans garanties de reconnaissance de la spécificité québécoise (sans succès dans les deux cas). En fin de compte, il a adopté la rhétorique de l'égalité des provinces, faisant sien un réalisme platonicien face à la réalité démographique du Canada et à sa majorité (et donc en rejetant les arguments de justice pour l'égalité substantielle des individus et des communautés). Tout comme pour Lesage, il ne s'est approché de l'asymétrie que par ouverture d'Ottawa, alors que Paul Martin et Stephen Harper courtoisaient le Québec.

En conclusion, la thèse est revenue au chapitre VI sur cette prééminence de l'acteur fédéral dans les décisions touchant la communauté politique québécoise. Après avoir

reprécisé les éléments qui ont le potentiel de faire du Canada une fédération asymétrique (ce qui n'est vraisemblablement pas le cas actuellement), le travail est revenu sur l'influence des réformistes libéraux, les « fédéralistes-nationalistes », pour constater qu'ils n'ont été que très temporairement bienvenus dans le giron libéral. Bref, le fédéralisme asymétrique n'est pas une constante dans la pensée libérale. Finalement, un bilan des apports et limites de l'étude s'impose.

Cette thèse propose un certain nombre de contributions intéressantes aux études de la politique constitutionnelle au Canada. D'abord, elle a tenté de clarifier le statut des politiques et dispositions constitutionnelles concernant l'asymétrie en fédération. Elle a dépassé les conceptions somme toute controversées entre asymétries de facto et de jure en proposant une grille en six types. Ces six types, bien que peu utilisable en dehors des fédérations où règnent des formes de fédéralisme exécutif, consacre néanmoins une nouvelle façon d'observer les politiques de diversité et la diversité de politiques dans les systèmes fédéraux et peut-être même dans le cadre d'états unitaires. Ils s'appuient en effet sur le caractère pratique ou intentionnel de l'asymétrie, en plus de son lieu : les politiques, les ententes administratives ou la constitution. De plus, la grille relance la question à savoir quel statut il faut donner aux ententes intergouvernementales. Nous sommes relativement sceptiques quant à leur pérennité et plutôt critique quant aux choix de redistribution fiscale (étant plutôt de prérogative du gouvernement général).

Deuxièmement, la thèse ne fait pas l'économie d'une discussion normative sur l'asymétrie, contrairement à plusieurs opposants et détracteurs de celle-ci qui ramènent la question à une préoccupation fonctionnelle. C'est clairement là une conséquence de la conception théorique de la réalité fédérale. À notre avis, la littérature n'a d'ailleurs pas suffisamment suivi, à ce jour, la prescription méthodologique qui s'impose d'une telle

théorisation, à savoir qu'il faut observer les dynamiques fédératives sous leurs deux facettes symbiotiques : idées et structures.

Troisièmement, sur le plan empirique, la thèse a jeté une lumière nouvelle sur l'influence du nationalisme québécois dans la dynamique politique. Nous avons écarté certains doutes relativement à la disparition progressive de la « question nationale » au profit de la « question sociale » (l'affrontement gauche-droite) en réaffirmant la pertinence politique de cette question, plus particulièrement en spécifiant que la troisième voie ne semble pas faire long feu dans les rangs libéraux.

Quant aux limites de notre travail, nous avons déjà noté celles qui sont liées à la validité du corpus utilisé, dans le chapitre de problématisation. De plus, nous venons d'en indiquer une liée à la typologie proposée, c'est-à-dire ses potentialités relatives à moins d'adaptation contextuelle en politique comparée.

De plus, il conviendrait de tracer l'évolution de la pensée libérale sur la constitution, la dualité canadienne et l'égalité des provinces, dans un contexte empirique plus large. Les motivations idéologiques à notre conclusion sur l'appropriation par le gouvernement québécois de la rhétorique égalitariste seraient alors mieux explicitées. En plus de l'héritage libéral, on pourrait également questionner l'héritage du gouvernement québécois qui, malgré les différences idéologiques, affirme une certaine continuité dans ses revendications constitutionnelles (Québec 2001). Autrement dit, le passage d'une conviction en la dualité nationale canadienne et une conclusion asymétrique vers l'appropriation du discours égalitariste des provinces est-il seulement l'œuvre des libéraux ou se profile-t-il également sous les gouvernes péquistes?

Néanmoins, nous espérons avoir fait œuvre originale avec ce travail et croyons avoir éclairci la question de la possible troisième voie québécoise, avec notre conceptualisation du

fédéralisme asymétrique. Un enrichissement des points de vue portés à la question constitutionnelle ne peut que contribuer à l'amélioration des débats démocratiques au Québec et au Canada.

Bibliographie

Ouvrages et articles

- Agranoff, Robert, 1999, *Accommodating diversity: asymmetry in federal states*, Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft.
- Ajzenstat, Janet, Paul Romney, Ian Gentles and William D. Gairdner, 1999, *Canada's Founding Debates*, Toronto: Stoddart, 1999
- Arès, Richard, 1967, *Dossier sur le pacte fédératif de 1867 : la Confédération : pacte ou loi ?* Montréal : Ballarmin, 264 p.
- Bakvis, Herman et Grace Skogstad, 2002, *Canadian federalism. Performance, effectiveness and legitimacy*, Don Mills : Oxford University Press.
- Bashevkin, Sylvia, 1991, *True patriot love : the politics of Canadian nationalism*, Toronto : Oxford University Press, 196p.
- Bauböck, Rainer, 2003, « United in misunderstanding? Asymmetry in multinational federations », *ICE Working paper series*, 26.
- Beaudoin, Gérald-A., 2002, « La philosophie constitutionnelle du rapport Pepin-Robarts », dans *Le débat qui n'a pas eu lieu. La Commission Pepin-Robarts, quelque vingt ans après*, J.-P. Wallot (dir.), Ottawa : Presses de l'Université d'Ottawa.
- Béland, Daniel et Lecours, André, 2006, « Sub-state nationalism and the welfare state: Québec and Canadian federalism », *Nations and Nationalism*, 12(1), 77–96.
- Bélanger, Yves, Comeau Robert et Céline Métivier (dir.), 2000, *La Révolution tranquille - 40 ans plus tard: un bilan*, Montréal, Éditions VLB, 320 p.
- Blindenbacher, Raoul. et Watts, Ronald, 2002, « Federalism in a Changing World - A Conceptual Framework for the Conference », dans *Federalism in a changing world : learning from each other*, Blindenbacher, R. et Koller, A. (dir.), Montreal : McGill-Queen's University Press.
- Bonenfant, Jean-Charles, 1967, « Genèse et développement de l'idée de statut particulier au Québec » dans *Le Québec dans le Canada de demain. Tome 1 : Avenir constitutionnel et statut particulier*. Ryan, Claude (dir.), Le Devoir, Montréal : Éditions du Jour, pp. 50-57.
- Boismenu, Gérard, 1989, « La pensée constitutionnelle de Jean Lesage », 76-107, dans *Jean Lesage et l'éveil d'une nation*, sous la dir. de Robert Comeau, Sillery : Presses de l'Université du Québec, 368 p.
- Bouchard, Bruno, 1999, *Trente ans d'imposture. Le Parti libéral du Québec et le débat constitutionnel*, Montréal : VLB éditeur, 166 p.
- Brenner, Neil, 1999, « Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies », *Theory and Society*, 28: 39–78.
- Brock, Kathy L., 2008, « The politics of asymmetrical federalism : reconsidering the roles and responsibilities of Ottawa », *Canadian public policy*, vol. XXXIV, no.2, 143-161.
- Brock, Kathy L., 2005, « Accords and discord : the politics of asymmetrical federalism and intergovernmental relations », *Asymmetry Series*, (16), IIGR, School of Policy Studies, Queen's University.
- Brouillet, Eugénie, 2005, *La négation de la nation : L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Sillery, Québec : Septentrion.

- Brown, Douglas, 2005, « Who's afraid of asymmetrical federalism? – A summary discussion », *Asymmetry series*, 2005 (17), IIGR : Queen's University.
- Brubaker, Roger, 1996, *Nationalism reframed. Nationhood and the national question in the new Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Brugmans, Henri, 1969, *La pensée politique du fédéralisme*, Leyden, A.w. Sijthoff-Leyde.
- Brun, Henri et Tremblay, Guy. 2002. *Droit constitutionnel*. 4^e édition. Cowansville : Yvon Blais.
- Burelle, André, 1995, *Le mal canadien : essai de diagnostic et esquisse d'une thérapie*, Québec, Fides, 239 p.
- Burelle, André, 2003, « Conseil de la fédération : du réflexe de défense à l'affirmation partenariale », *Constructive and Co-operative federalism series*, IIGR, no.3, Queen's University and IRPP, Montreal.
- Burelle, André, 2004, « Fédéralisme au Québec, unitarisme dans le ROC? », *Options politiques*, novembre.
- Burelle, André, 2005, *Pierre Elliott Trudeau. L'intellectuel et le politique*, Montréal, Fides.
- Burgess, Michael, 1993a, « Federalism and federation : a reappraisal », dans *Comparative federalism and federation : competing traditions and future directions*, M. Burgess et A.-G. Gagnon (dir.), Toronto : University of Toronto Press, 3-14.
- Burgess, Michael, 1993b, « Federalism as political ideology : interest, benefits and beneficiaries in federalism and federation » In M. Burgess et A.-G. Gagnon, *Op. cit.* 102-114.
- Burgess, Michael, 2000, « The federal spirit as a moral basis to canadian federalism ». *International journal of canadian studies*. No.22, Fall, 13-35.
- Burgess, Michael, 2001, « Competing national visions: Canada–Quebec relations in a comparative perspective », 257–274, dans *Multinational Democracies*, Gagnon, A.-G. & Tully, J. (Eds.), Cambridge: Cambridge University Press.
- Burgess, Michael, 2006, *Comparative federalism. Theory and practice*, New York : Routledge, 357p.
- Cameron, D. et Simeon, R. 2002. « Intergovernmental relations in Canada : the emergence of collaborative federalism ». *Publius: The Journal of Federalism*. 32:2. Spring.
- Campbell, John L., 1998, « Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy », *Theory and Society*, Vol. 27, No. 3, June, pp. 377-409.
- Cardinal, Linda, 2005, « La refondation de la francophonie canadienne : une tâche nécessaire mais difficile », URL : www.sciencesociales.uottawa.ca/crfpp/pdf/refondation_francophonie_canadienne.pdf, page consultée le 24 février 2009.
- Cardinal, Linda (dir.), 2008, *Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques et nationales*, Sudbury: Prise de parole, 453 p.
- Cardinal, Linda, 2008, « Introduction », chap. dans *Le fédéralisme asymétrique*.
- Cardinal, Linda et Kostadinov, Biljana, 2007, « Les nouvelles avancées du fédéralisme asymétrique. Le Canada en perspective », *Zbornik PFZ*, vol. 57, no.4-5, 727-741.
- Carens, Joseph H., 2004, « A contextual approach to political theory », *Ethical and moral practice*, vol.7, janvier, pp. 117-132.

- Caron, J.-F., Laforest, G. et Vallières-Roland, C., 2006, « Le déficit fédératif au Canada », 147-182, dans *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, A.-G. Gagnon (dir.), Montréal : PUM, 556p.
- Charest, Jean, 2004, « Pour redécouvrir l'esprit fédéral », Allocution à l'occasion du 40^e anniversaire de l'ouverture du Centre des Arts de la Confédération, 8 novembre, Charlottetown.
- Chevrier, Marc, 2006, « La genèse de l'idée fédérale chez les pères fondateurs américains et canadiens », 19-61, dans *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions*, Alain-G. Gagnon (dir.), Montréal : PUM, 2006.
- Chevrier, Marc, 2008, « Le Québec, une Écosse française ? Asymétries et rôle des juristes dans les unions anglo-écossaise (1707) et canadienne (1867) », dans Linda Cardinal (dir.), *Op.cit.*, pp. 51-97.
- Commission politique de la Fédération libérale du Québec, nov. 1967, « Rapport du Comité des Affaires constitutionnelles », *Revue d'études canadiennes*, Peterborough : Trent University.
- Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, 1967, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, volume I : Les langues officielles*, Ottawa : Imprimeur de la Reine.
- Commission sur le déséquilibre fiscal [Yves Séguin], 2001, « L'occupation effective des champs de taxation au Québec », Document d'information pour la consultation publique, Québec.
- Commission sur le déséquilibre fiscal [Yves Séguin], 2002, « Le déséquilibre fiscal au Canada. Contexte historique », Rapport, Annexe 1, Québec.
- Conseil de la fédération, 2009, « Conseil de la fédération », Site web, URL : <http://www.conseildelafederation.ca/>, consulté le 14 avril 2009.
- Cook, Ramsay. 1966. *Canada and the French-Canadian Question*. Toronto: Macmillan.
- Courchene, Thomas J., 2004, « The Changing nature of Quebec-Canada relations : from the 1980 referendum to the Summit of the Canadas », Working paper no. 2, IIGR, Queen's University, IRPP, Montréal.
- Crête, Jean, 1995, « La vie des partis : la démocratie se porte bien », *L'année politique 1994-1995*, sous la dir. de D. Monière et R. Côté, PUM, en ligne, URL : http://www.pum.umontreal.ca/apqc/94_95/crete/crete.htm, consultée le 12 février 2009.
- Croizat, Maurice, 1995, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, 2^e ed., Paris : Montchrestien, 160 p.
- Daignault, Richard, 1981, *Lesage*, Montréal, Libre Expression. 302 p.
- David, Michel, 2009, « La nouvelle dynamique », *Le Devoir*, 22 janvier, p.A3.
- Descôteaux, Bernard, 2004, « Perceptions asymétriques », *Le Devoir*, 21 septembre.
- Le Devoir, 2005, « Pierre Pettigrew a beau dire - Québec entend renforcer la doctrine Gérin-Lajoie », par Robert Dutrisac, 3 septembre.
- Le Devoir, 2006, « Rencontre des premiers ministres à Montréal. Le déséquilibre fiscal divise les provinces », mardi, 11 avril, p. a2
- DiGiacomo, Gordon, 2005, « The democratic content of intergovernmental agreements in Canada », SIPP Public Policy Paper, no. 38, december.
- Dion, Léon, 1964, « The origin and character of the nationalism of growth », *Canadian Forum*, Vol. 516, January, 229-233.

- Dion, Léon, 1975, *Nationalismes et politique au Québec*, Montreal : Hurtubise HMH.
- Dion, Stéphane, 1994, « Le fédéralisme fortement asymétrique : improbable et indésirable », 133-152, dans *Seeking a new canadian partnership. Asymmetrical and confederal options*, Leslie F. Seidle (dir.), Montréal : IRPP.
- Le Droit, 2006, « Déséquilibre fiscal : pas de consensus entre les provinces », mercredi, 12 avril, p.6.
- Duchacek, Ivo, 1970, *Comparative federalism. The territorial dimension of politics*, Holt, New York.
- Dufour, Christian, 2004, « Plus qu'un simple accord administratif : L'entente sur la santé est une entente politique entre tous les premiers ministres canadiens », *Le Devoir*, 1 octobre.
- Dumont, Fernand, 1993, *Genèse de la société québécoise*, Montréal : Boréal.
- Dupars, Daniel, 1992, « La Constitution du Canada : bref historique des discussions relatives à la procédure de modification », Gouvernement du Canada, Division du droit et du gouvernement. URL : <http://dsp-psd.communication.gc.ca/Pilot/LoPBdP/BP/bp283-f.htm>, page consultée le 3 septembre 2009.
- Dutrisac, Robert. 2006. « Il y a 25 ans, la nuit des longs couteaux – Une constitution inachevée », *Le Devoir*, 4 nov.
- Elazar, Daniel, 1987, *Exploring federalism*. Tuscaloosa : University of Alabama Press, 335p.
- Elazar, Daniel, 1994, *Federalism and the way to peace*, Kingston, Institute of Intergovernmental relations.
- Emploi et solidarité Québec, 2009, « Historique », URL : <http://www.rqap.gouv.qc.ca/a-propos-regime/historique.asp>, page consultée le 17 février 2009.
- ENAP, Observatoire de l'administration publique, 2007 (hiver), *Comparaison des relations intergouvernementales au sein de quelques fédérations*, Avec la collaboration de Gilles Charland.
- Erk, Jan, 2006, « Uncodified Workings and Unworkable Codes. Canadian Federalism and Public Policy », *Comparative Political Studies*, Volume 39, Number 4, May, 441-462.
- Frenkel, M., 1986, *Federal theory*, Canberra, Centre for Research on Federal Financial Relations.
- Friedrich, Carl J., 1968, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York: Praeger.
- Friedrich, Carl J., 1974, *Limited government : a comparison*, Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.
- Gagnon, Alain-G. et Charles Gibbs, 1999, « The normative basis of asymmetrical federalism », dans Agranoff, R., *op.cit.*
- Gagnon, Alain-G., 2001, « The moral foundations of asymmetrical federalism : a normative exploration of the case of Quebec and Canada », 319-337, dans *Multinational Democracies*, Gagnon, A.-G. & Tully, J. (Eds.), Cambridge: Cambridge University Press.
- Gagnon, Alain-G. 2003, « Undermining federalism and feeding minority nationalism: the impact of majority nationalism in Canada », 295-314, dans *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Gagnon, A.-G., Montserat Guibernau, and F. Rocher (dir.), Montréal/Kingston, Queen's University Press / Institute for Research on Public Policy, 2003, 351 p.
- Gagnon, Alain-G., 2004, « Paul Martin : le retour à la tradition pearsonienne », *Options politiques*, déc.03-janv.04.
- Gagnon, Alain-G. (dir.), 2006a, *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Montréal : PUM, 556p.

- Gagnon, Alain-G., 2006b, « Le fédéralisme asymétrique au Canada », Chap. dans A.-G. Gagnon (dir.), *op.cit.* 287-304.
- Gagnon, Alain-G., 2008, *La Raison du plus fort. Plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Québec/Amérique, Montréal, 2008, 240 p.
- Gagnon, Alain G. and Garcea, Joseph. 1988. "Quebec and the pursuit of special status" in Olling, R.D., Westmecott, M.W. (eds.): *Perspectives on Canadian Federalism*. Prentice-Hall:Scarborough, On, 1988.
- Gagnon, Alain-G. et Mary Beth Montcalm, 1992, *Québec : au-delà de la Révolution tranquille*, Montréal. VLB éditeur.
- Gagnon, Alain-G., André Lecours et Geneviève Nootens, 2007, *Nationalismes majoritaires contemporains : identité, mémoire, pouvoir*, Montréal, Québec Amérique
- Gagnon, Alain-G. et Raffaele Iacovino, 2007, *De la nation à la multination - Les Rapports Québec-Canada*, Éd. Boréal, 262 p.
- Gérin-Lajoie, Paul, 1965, « Canadian federalism and the future », 62-68, *Concepts of federalism*, dans Gordon Hawkins (ed.), Toronto: Canadian Institute of Public Administration.
- Gibson, Gordon, 2005, « Some asymmetries are more legitimate than others – and subsidiarity solves most things anyway », *Asymmetry series*, (3), IIGR : Queen's University.
- Graefe, Peter. 2005. « The scope and limits of asymmetry in recent social policy agreements ». *Asymmetry series*. 2005 (10). IIGR : Queen's University.
- Graefe, Peter, 2008, « L'asymétrie banale et l'asymétrie politique dans les accords récents en politiques sociales au Canada », 135-155, dans L. Cardinal, *op. cit.*
- Guay, Jean-Herman et François Rocher, 1992, « De la difficile reconnaissance de la spécificité québécoise », dans *Bilan du fédéralisme*, sous la direction de François Rocher, Montréal, VLB Éditeur, p. 58-78.
- Hall, Peter et Taylor, Rosemary, 1996, « Political science and the three new institutionalisms », *Political studies*, XLIV, 936-957.
- Héraud, Guy, 1968, *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*, Paris : Presses d'Europe, 155p.
- Hueglin, Thomas. et A. Fenna, 2006, *Comparative Federalism : A Systematic Inquiry*, Broadview Press, Peterborough.
- Infrastructure Canada, 2009, *Fonds pour le développement municipal et les prêts aux municipalités (1963-1966)*, page web, URL : <http://www.infc.gc.ca/research-recherche/results-resultats/mn-nr/mn-nr-2003-11-fra.html>, consultée le 13 mars 2009.
- Jenson, Jane, 1998, « Recognising difference : distinct societies, citizenship regimes and partnership », 215-239, dans *Beyond the impasse : toward reconciliation*, sous la dir. de R.Gibbins et G.Laforest, Montreal-Ottawa : IRPP, 446p.
- Karmis, Dimitrios, 1998, *La tradition fédérale moderne et le dilemme unité-diversité : contribution à une théorie de la citoyenneté fédérale et interculturelle*, Thèse de doctorat, McGill University.
- Karmis, Dimitrios et Gagnon, Alain-G., 1996, « Fédéralisme et identités collectives au Canada et en Belgique: des itinéraires différents, une fragmentation similaire », *Revue canadienne de science politique*, Vol. 29, No. 3. Sep., pp. 435-46.
- Karmis, Dimitrios et Wayne Norman (dir.), 2005, *Theories of Federalism*, New York et Londres,

- Palgrave Macmillan.
- Kent, Tom, 2004, « Paul Martin's sugar-daddy federalism, donating to a favoured cause – health care », *Options politiques*, novembre. 29-34.
- Kincaid, John, 1995, « Values and value tradeoffs in federalism », *Publius*, 25, no.2, Spring.
- King, Preston, 1982, *Federalism and federation*, Baltimore : John Hopkins University Press, 160p.
- King, Preston, 1993, « Federation and representation », 94-101, dans *Comparative federalism and federation : competing traditions and future directions*, M. Burgess et A.-G. Gagnon (dir.), Toronto : University of Toronto Press.
- Kymlicka, Will, 1998, « Le fédéralisme multinational au Canada: un partenariat à repenser », dans R. Gibbins et G. Laforest, *op.cit.*
- Kymlicka, Will, 2001, *Politics in the vernacular : nationalism, multiculturalism, and citizenship*, Oxford : Oxford University Press.
- Laforest, Guy, 1992, *Trudeau et la fin dun rêve canadien*, Septentrion, Sillery, Québec.
- Laforest, Guy, 2005, « The historical and legal origins of asymmetrical federalism in Canada's founding debates : a brief interpretive note », *Asymmetry series*, 2005 (8), IIGR : Queen's University.
- Lamy, Michel, 1994, *La révolution tranquille et le nationalisme politique : analyse du contenu des discours de Jean Lesage durant le premier mandat du gouvernement libéral (1960-1962)*, Mémoire de maîtrise, Québec, Université Laval, 148 p.
- Laski, Harold, 1939, « The Obsolescence of Federalism », *The New Republic*, xcvi, p.367.
- Lazar, Harvey, 1998, « Non-Constitutional Renewal: Towards a New Equilibrium in the Federation », dans *Canada: The State of the Federation 1997*, Harvey Lazar (dir.), Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 3-35.
- Lecours, André, 1999-2000, «Nationalisme et fédéralisme au Canada : le débat sur la dualité». *Fédéralisme Régionalisme*, Volume 1 : 1999-2000 - Nationalisme et démocratie. <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=281>, consulté le 20 juin 2008.
- Lesage, Jean, 1959, *Lesage s'engage: Libéralisme québécois d'aujourd'hui*, Montréal, Les Éditions politiques du Québec.
- Lesage, Jean, 1965, *Un Québec fort dans une nouvelle confédération*, Québec, Office d'information et de publicité du Québec.
- Livingston, William, 1952, « A Note on the Nature of Federalism », *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 1, March, pp. 81-95.
- Macdonald, Roderick A., 2005, « Kaleidoscopic Federalism », 261-283, dans *Le fédéralisme dans tous ses états : Gouvernance, identité, méthodologie*, Jean-François Gaudreault-Desbiens et Fabien Gélinas, (dir.), Cowansville/Bruxelles : Éditions Yvon Blais/Bruylant, 2005.
- MacLennan, Hugh, 1945, *Two solitudes*, New York : Duell, Sloan and Pearce.
- Maclure, Jocelyn, 2003, « Récits et contre-récits identitaires au Québec », dans *Québec : État et société*, Tome 2, Alain-G. Gagnon (dir.), Montréal : Québec Amérique, pp. 45-64.
- Mallory, James R., 1965, « The Five Faces of Federalism », dans *The Future of Canadian Federalism*, sous la direction de P.-A. Crépeau et C. B. Macpherson, University of Toronto Press, Toronto.

- Marc, Alexandre, 1961, *Dialectique du déchaînement : fondements philosophiques du fédéralisme*, Paris : La Colombe.
- Marcil, Olivier, 2002, *La Raison et l'équilibre. Libéralisme, nationalisme et catholicisme dans la pensée de Claude Ryan au Devoir (1962-1978)*, Montréal, Éditions Varia, 292p.
- Marsch, James and Olsen, Johan, 1984, « The new institutionalism: organizational factors in political life », *American Political Science Review*, 78, 734-49.
- McEwen, Nicola et Luis Moreno, (dirs.), 2005, *The Territorial Politics of Welfare*, London: Routledge.
- McGarry, John, 2005, « Asymmetrical Federalism and the Plurinational State », Working draft paper, 3rd international conference on federalism, Brussels, 3-5 March 2005, 20p.
- McGarry, John, 2007, « Asymmetry in federations, federacies and unitary states », *Ethnopolitics*, Vol. 6, No.1, March, 105-116.
- McRoberts, Kenneth et Posgate, Dale, 1984, *Développement et modernisation du Québec*, Montréal : Boréal Express.
- McRoberts, Kenneth. 1985. « L'unilatéralisme, le bilatéralisme et le multilatéralisme en tant qu'approches du fédéralisme canadien » in Richard Simeon (dir.). *Les relations intergouvernementales*. Commission royale sur l'union économique et les perspectives du Canada. University of Toronto Press. 71-129.
- McRoberts, Kenneth, 1999, *Un pays à refaire. L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal : Boréal.
- McRoberts, Kenneth, 2006, « Les modèles asymétriques au Canada et en Espagne », dans A.-G. Gagnon (dir), *op.cit.*, 503-531.
- Meekison, J. Peter, 2004, « The Annual Premiers' Conference : Forging a Common Front », dans *Canada : the state of the federation 2002 : Reconsidering the institutions of canadian federalism*, Meekison, Telford and Lazar (eds.) McGill-Queen's University Press.
- Michaud, Nelson. 2006a, « Une politique internationale innovante », *Le Soleil*, 25 mai, p. 27.
- Michaud, Nelson. 2006b, « Le bilan du gouvernement Charest en matière de relations internationales : de la consolidation à l'innovation », 379-397, dans *Le Parti libéral : enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*, Pétry, François, Bélanger, Éric et Imbeau, Louis M. (dir.), Québec : Presses de l'Université Laval, Prisme, 462 p.
- Michaud, Nelson, 2007, « L'utilité d'une politique internationale dans un État fédéré : le cas du Québec », Discours prononcé lors d'un déjeuner-conférence à la résidence du délégué général du Québec à Bruxelles, M. Christos Sirros, tenu à Bruxelles, en février 2007. Québec, ENAP, 21 p.
- Milne, David, 1991, « Equality or asymmetry : Why choose? », 285-307, dans *Options for a new Canada*, R. Watts et D. Brown (dir.), Toronto : University of Toronto Press.
- Milne, David, 2005, « Asymmetry in Canada, past and present », *Asymmetry series*, (1), IIGR, School of Policy studies, Queen's University.
- Monière, Denis, 2001, *Pour comprendre le nationalisme au Québec et ailleurs*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 148 p.
- Montpetit, Éric, 2007, *Le fédéralisme d'ouverture : La recherche d'une légitimité canadienne au Québec*, Sillery, Québec: Septentrion.

- Morin, Claude, 1972, *Le pouvoir québécois... en négociation*, Boréal Express, Québec.
- Morin, Claude, 1987, *L'Art de l'impossible - la diplomatie québécoise depuis 1960*, Montréal : Boréal, 470 p.
- Morin, Claude, 2004, « Le fédéralisme asymétrique? Parlons-en! », *Le Soleil*, 21 septembre.
- Morin, Jacques-Yvan, 1989, « Jean Lesage et le rapatriement de la constitution », 116-136, dans *Jean Lesage et l'éveil d'une nation*, sous la dir. de Robert Comeau. Sillery : Presses de l'Université du Québec, 368p.
- MRI [Ministère des Relations internationales] 2008, « Accord Québec-Canada sur l'UNESCO », *Relations du Québec – Organisations internationales*, en ligne, URL : http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/relations_quebec/organisations_internationales/unesco.asp, consulté le 14 mars 2009.
- Murray, Don et Murray, Vera, 1978, *De Bourassa à Lévesque*, Montréal : Quinze, 267p.
- Noël, Alain, 2000, « Without Quebec : Collaborative federalism with a footnote? », *Enjeux publics/Policy matters*, mars, vol.1, no.2, pp. 3-26.
- Noël, Alain, 2001, « Les prérogatives du pouvoir dans les relations intergouvernementales », *Enjeux publics*, IRPP, novembre, vol.2, no.6.
- Noël, Alain, 2003, « The End of a Model? Quebec and the Council of the Federation », *Constructive and Co-operative Federalism?* (10), IIGR, Queen's University, IRPP, Montreal.
- Nootens, Geneviève, 2006, « Liberal Nationalism and the Sovereign Territorial Ideal », *Nations and Nationalism*, vol. 12, no 1.
- Palier, Bruno et Yves Surel, 2005, « Les 'trois I' et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, p. 7-32.
- Parti libéral du Québec. Commission constitutionnelle. 1980. *Une nouvelle fédération canadienne*. Montréal.
- Pelletier, Benoît, 2001, *Un projet pour le Québec : Affirmation, autonomie et leadership : Rapport final*, Montréal : Parti libéral du Québec.
- Pelletier, Benoît, 2005, « Le fédéralisme asymétrique : une formule gagnante pour tous! », *Asymmetry Series*, 15b, IIGR, School of Policy studies, Queen's University.
- Pelletier, Benoît, 2008, « L'asymétrie pour répondre aux défis de la diversité », 425-443, dans Linda Cardinal (dir.), *Op.cit.*
- Pelletier, Réjean, 2006, « Le Conseil de la fédération : un premier bilan », dans *Le Parti libéral : enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*, Pétry, François, Bélanger, Éric et Imbeau, Louis M. (dir.), Québec : Presses de l'Université Laval, Prisme, 462 p.
- Pelletier, Réjean, 2008, « L'asymétrie dans une fédération multinationale : le cas canadien », 33-50, dans L. Cardinal (dir.), *Op.cit.*
- Pepin-Robarts, Commission [de l'unité canadienne], 1979, *Se retrouver. Observations et recommandations*, Rapport final, volume 3, Ministère des Approvisionnements et Services Canada.
- Poirier, Johanne, 2005, « Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale : aux confins du droit et du non-droit », 441-474, dans *Le fédéralisme dans tous ses états : Gouvernance, identité, méthodologie*, Jean-François Gaudreault-Desbiens et Fabien Gélinas, (dir.), Cowansville/Bruxelles : Éditions Yvon Blais/Bruylant.

- Québec, Gouvernement du, 2001, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*, Québec : Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes.
- Québec, 200X, Voir l'annexe 1.
- Radio-Canada [Société], 1964, « Jean Lesage et les demandes du Québec », Clip vidéo, Les Archives de Radio-Canada. <http://archives.radio-canada.ca/politique/national/clips/2110/>, page consultée le 13 avril 2009.
- Requejo, Ferran, 2001a, « Political Liberalism in Multinational States: the Legitimacy of Plural and Asymmetrical Federalism », 110-132, dans *Multinational Democracies*, Gagnon, A.-G. & Tully, J. (Eds.), Cambridge: Cambridge University Press.
- Requejo Ferran, 2001b, « Fédéralisme et groupes nationaux », *Revue internationale des sciences sociales*, 2001/1, N° 167, p. 43-51.
- Requejo, Ferran, 2004a, « Value pluralism and multinational federalism », *Australian Journal of Politics and history*, Vol. 50, No.1, pp.23-40.
- Requejo, Ferran, 2004b, « Federalism and the Quality of Democracy in Multinational Contexts : Present Shortcomings and Possible Improvements », 259-278, dans *Federalism and Territorial Cleavages*, U. M. Amoretti et N. Bermeo (dir.), Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Resnick, Philip, 1994, *Thinking English Canada*, Toronto: Stoddart.
- Robinson, Ian et Simeon, Richard, 1994, « The dynamics of Canadian federalism », dans *Canadian politics*, 2nd ed., Bickerton, J. et Gagnon, A.-G. (ed.), Peterborough : Broadview Press.
- Robinson, Ian et Simeon, Richard, 2004, « The dynamics of Canadian federalism », dans *Canadian politics*. 4th ed., Bickerton, J. et Gagnon, A.-G. (ed.), Peterborough : Broadview Press.
- Rocher, François, 2004, « Les relations fédérales-provinciales à l'ère Martin », dans *L'annuaire du Québec 2005*, Michel Venne (dir.), Montréal, Fides, 445-455.
- Rocher, François, 2006, « La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral », 93-146, dans A.-G. Gagnon (dir), *op.cit.*
- Rocher, François et Miriam Smith, 2003, « The four dimensions of canadian federalism », Chap. dans *New Trends in Canadian Federalism*, Second edition, Peterborough, Broadview Press.
- Roy, Jean-Louis, 1971, *Les programmes électoraux du Québec : tome II, 1931-1966*, Montréal : Leméac
- Roy, Jean-Louis, 1978, *Le choix d'un pays. Le débat constitutionnel Québec-Canada, 1960-1976*, Montréal, Libre expression.
- Russell, Peter H., 2004 [1993][1992], *Constitutional odyssey: can Canadians become a sovereign people?*, 3rd edition, Toronto, University of Toronto Press, 1993, 364 p.
- Russell, Peter H. 2006, « Constitutional politics : in a new era Canada returns to old methods », 19-38 dans *Continuity and change in canadian politics : essays in honour of David E. Smith*, H.J. Michelmann et C. de Clercy (dir.), Toronto : University of Toronto Press.
- Savard, Jean-François, 2006, *Une approche théorique des conceptions du fédéralisme mises de l'avant par les revendications d'autonomie gouvernementale autochtones comme éléments de remise en question du fédéralisme canadien*, Thèse, Ph.D., Department of Political Science, Carleton University, Ottawa, 359 p.

- Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes [SAIC], 2005, *Une entente asymétrique de 1,125 milliard \$ pour les Québécois*, Communiqué, Gatineau, 28 octobre.
- Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes [SAIC], 2009, *Information historique*, URL : <http://www.saic.gouv.qc.ca/secretariat/info-historique.htm>, page consultée le 1 juin 2009.
- Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes [SCIC], 2004, *Un plan décennal pour consolider les soins de santé*, 15 septembre.
- Seymour, Michel, 2006, « La proie pour l'ombre. les illusions d'une réforme de la fédération canadienne », 211-236, dans A.-G. Gagnon (dir), *op.cit.*
- Simeon, Richard, 2005, « Plus ça change... Intergovernmental relations then and now », *Policy options*, March-April.
- Simeon, Richard & Robinson, Ian, 1990. *State, Society, and the Development of Canadian Federalism*, Volume 71 of the Studies for the Royal Commission on the Economic Union and Development prospects for Canada, Toronto : University of Toronto Press.
- Simeon, Richard. et Robinson, Ian. 1994. « The dynamics of Canadian federalism ». in Bickerton, J. et Gagnon, A.-G. (ed.) *Canadian politics*. 2th ed. Peterborough : Broadview Press.
- Smiley, Donald V. 1967. *The Canadian Political Nationality*. Toronto: Methuen.
- Smiley, Donald V. 1980. *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, 3rd ed. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- Smith, Miriam, 2002, « L'héritage institutionnaliste de la science politique au Canada anglais », *Politique et sociétés*, Vol. 21, No.3, 113-138.
- Smith, Jennifer, 2005, « The Case for asymmetry in canadian federalism », *Asymmetry series*, (6), IIGR : Queen's University.
- Stepan, Alfred, 1999, « Federalism and Democracy : beyond the u.s. model », *Journal of democracy*, 10 : 4, Oct., pp. 19-34.
- Tarlton, Charles, 1965, « Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation », *The Journal of Politics*, Vol.27, 861-874.
- Taylor, Charles, 1991, « Shared and divergent values », 53-76, dans *Options for a new Canada*, R. Watts et D. Brown (dir.), Toronto : University of Toronto Press.
- Taylor, Charles, 1994, *Multiculturalisme: Différence et démocratie*, Champs/Flammarion, Aubier, 144 p.
- Terrien, Chantal et Nolet, Frédéric, 2008, « Le gouvernement Charest et les minorités francophones hors Québec : un renouveau ou une confirmation? », 289-322, dans Linda Cardinal (dir.), *op.cit.*
- Tessier, Benoît, 2008, *Espace politique et positions partisans : les platesformes électorales au Québec de 1994 à 2007*, Mémoire de maîtrise, UQÀM.
- Thériault, Joseph-Yvon, 2008, « Identité et démocratie. À l'aune des questions québécoise et acadienne », Document de travail présenté à l'Institut d'été 2008, Fondation Trudeau, Québec, mai 2008.
- Thomson, Dale C., 1984, *Jean Lesage et la Révolution tranquille*, Saint-Laurent (Québec) : Trécarré.
- Tillin, Louise, 2006, « United in Diversity? Asymmetry in Indian federalism », *Publius*, Vol. 27, N. 1, pp.45-67.

- Toupin, Gilles, 2008, « Le ministre Blackburn fait marche arrière », *La Presse*, jeudi 3 avril.
- Tremblay, André, 1999, *Étude sur le chapitre 5 de l'entente-cadre (pouvoir fédéral de dépenser)*. 48 pages.
- Tremblay, Thomas, 1956, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Québec.
- Trudeau, Pierre Elliot, 1967, *Le fédéralisme et la société canadienne française*, Montréal : éditions HMH.
- Trudeau, Pierre Elliot, 1992, *Trudeau : ce gâchis mérite un gros non!*, Outremont, Québec : L'Étincelle, 77 p.
- Tully, J. (ed.). 1988. *Meaning and Context: Quentin Skinner and his Critics*. Princeton, Princeton University Press.
- Tully, James, 1995, *Strange multiplicity. Constitutionnalism in an age of diversity*. Cambridge : Cambridge University Press. 253 p.
- Tully, James, 1999, « Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales », *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, 2 : 2, pp. 13-36.
- Turp, Daniel, 2006, « L'Accord Canada-Québec sur l'UNESCO – Le sacrifice de l'autonomie internationale du Québec », *Le Devoir*, 9 mai.
- Venne, Michel, 1996, « Le Québec dans le rang », *Le Devoir*, lundi, 9 décembre, p.A6.
- Vipond, Robert, 1995, « From provincial autonomy to Provincial Equality (Or, Clyde Wells and the Distinct Society) », 97-119, dans *Is Quebec nationalism just?* Joseph Carens, McGill-Queen's University Press, 225p.
- Watts, Ronald, 1991, « Asymmetrical Federalism » dans *Toolkits and Building Blocks: Constructing a New Canada*, Richard Simeon and Mary Janigan (eds.), Toronto : C. D. Howe Institute.
- Watts, Ronald, 1999, « The Canadian experience with asymmetrical federalism ». in Agranoff, R. (dir.), *op.cit.*
- Watts, Ronald. 2002, [1999], *Comparaison des régimes fédéraux. 2^e édition*, Montréal & Kingston : McGill-Queens University Press.
- Watts, Ronald. 2005, « A comparative perspective on asymmetry in federations », *Asymmetry series*, (4), IIGR : Queen's University.
- Watts, Ronald, 2006, « Origins of competitive and cooperative federalism » 201-223, dans *Territory, Democracy, and Justice: Federalism and Regionalism in Western Democracies*, Greer S.L. (dir.), Palgrave Macmillan.
- Webber, Jeremy, 1994, *Reimagining Canada; Language, Culture, Community, and the Canadian Constitution*, Kingston et Montréal, McGill-Queen's University Press.
- Weinstock, Daniel, 2001, « Vers une théorie normative du fédéralisme », *Revue internationale des sciences sociales*, 2001/1, N° 167, p. 79-87.
- Wheare, Kenneth C., 1963, *Federal government*, 4^e ed., Londres : Oxford University Press.

Lois et jurisprudence

Hodge c. La Reine. 1883-84. 9 A.C. 117

Labour Conventions [1937] A.C. 326.

Liquidators of the Maritime Bank of Canada c. The Receiver-General of New Brunswick, [1892] A.C. 437

Loi constitutionnelle de 1982 (R.-U.), constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R.- U.), 1982, c. 11

Loi constitutionnelle de 1867 (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3

Lois concernant les modifications constitutionnelles L.C. 1996, c. 1 (Projet de loi C-110), L.C. 1996, c. 1

Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires) s.c. 1964-65, c.54

Renvoi relatif à la sécession du Québec [1998] 2 R.C.S. 217

Ententes et accords

Accord Québec-Canada relatif à l'organisation de l'UNESCO, 2006.

Entente Canada-Québec concernant l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, 2005.

Entente finale Canada-Québec sur le régime québécois d'assurance parentale, 2005.

Annexe 1 - Corpus de textes à l'étude

Plate-forme

Pelletier, Benoît, Comité spécial sur l'avenir politique et constitutionnel de la société québécoise, 2001, *Un projet pour le Québec : Affirmation, autonomie et leadership : Rapport final*, Montréal : Parti libéral du Québec.

Discours et communiqués du gouvernement du Québec

Note : L'ensemble des documents proviennent des archives du centre de presse du Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes, disponibles à l'adresse http://www.saic.gouv.qc.ca/centre_de_presse/archives.htm, consulté le 10 janvier 2009. Ils sont classés et référencés par date. Les documents en caractères gras sont référencés directement par la thèse.

- 18 septembre 2003, *Le ministre Benoît Pelletier invite à une plus grande coopération interprovinciale*, Communiqué, Québec.
- 31 octobre 2003, *Allocution du ministre délégué dans le cadre de la conférence « Québec and Canada in the New Century : New Dynamics, New Opportunities »*, Université Queen's, Kingston.
- 1^{er} novembre 2003, *Le ministre Benoît Pelletier présente la vision du nouveau gouvernement en matière de relations intergouvernementales canadiennes*, Communiqué, Québec.
- 14 novembre 2003, *Allocution du ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes et aux Affaires autochtones*, devant les membres de l'Institut Fraser, Vancouver.
- 9 décembre 2003, *Déclaration ministérielle prononcée par le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes et aux Affaires autochtones, monsieur Benoît Pelletier*.
- 6 février 2004, *Remise en question du pouvoir fédéral de dépenser*, dans le cadre du colloque « Redistribution au sein de la fédération canadienne », Université de Toronto, Toronto.
- 23 mars 2004, *L'état de notre fédération : la perspective du Québec*, discours prononcé à la Faculté St-Jean de l'Université de l'Alberta, Edmonton.**
- 24 mars 2004, *L'état de notre fédération : la perspective du Québec*, Allocution lors du déjeuner de la Canada West Foundation.
- 25 mars 2004, *Le fédéralisme asymétrique : un objectif à atteindre*, devant le Saskatchewan Institute of Public Policy, Regina.**
- 7 juin 2004, *Une certaine vision pour le Canada*, discours devant le Forum des politiques publiques. Ottawa.**
- 23 juin 2004, *Allocution du ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes et aux Affaires autochtones*, Club canadien de Toronto.
- 1^{er} octobre 2004, *L'avenir du Québec au sein de la fédération canadienne*, Allocution durant le symposium de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes, Montréal.**

- 28 octobre 2004, *Nécessaire asymétrie*, Lettre parue dans La Presse.
- 8 novembre 2004, *Le fédéralisme asymétrique : une réalité maintenant reconnue*, Lettre parue dans le Globe and Mail.
- 15 novembre 2004, *Le Canada : un pays en redéfinition*, devant les membres de l'Association France-Amériques, Paris.
- 17 novembre 2004, *Présentation de monsieur Benoît Pelletier ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes et aux Affaires autochtones à l'occasion d'une visite au Parlement de Catalogne*, Barcelone.
- 18 novembre 2004, *Le défi de l'équilibre : les processus de centralisation et de décentralisation dans l'État fédéral canadien*, Allocution à l'Université de Rennes 1, Rennes.
- 17 février 2005, *L'action internationale du Québec dans une perspective fédérale*, dans le cadre de la conférence *Le Canada dans le monde*, Université McGill, Montréal.
- 1^{er} mars 2005, *Intervention du ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes à l'occasion de la signature de l'Entente Canada-Québec pour la mise en oeuvre du Régime québécois d'assurance parentale*.
- 3 mars 2005, *L'asymétrie dans les États fédéraux : le cas du Canada*, 3^e conférence internationale sur le fédéralisme, Bruxelles.
- 11 mars 2005, *Intervention du ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, à la Francophonie canadienne et à la Réforme des institutions démocratiques, à la Commission de Venise*, Venise.
- 12 mai 2005, *Allocution du ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, de la Francophonie canadienne, de l'Accord sur le commerce intérieur, de la Réforme des institutions démocratiques et de l'Accès à l'information*, dans le cadre de la conférence de l'Institut des relations intergouvernementales *Looking Backward, Thinking Forward*, Université Queen's, Kingston.
- 24 mai 2005, *Études des crédits 2005-2006. Programme des Affaires intergouvernementales canadiennes*, Ministère du Conseil exécutif, Québec.
- 31 août 2005, *Allocution du ministre*, devant les Fellows de Harvard, Québec.
- 29 septembre 2005, *Allocution du ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, de la Francophonie canadienne, de l'Accord sur le commerce intérieur, de la Réforme des institutions démocratiques et de l'Accès à l'information*, Association des civilistes.
- 18 octobre 2005, *L'affirmation du Québec dans le Canada et dans le monde*, Québec.
- 14 novembre 2005, *Le Conseil de la fédération : perspectives d'avenir*, Allocution au Forum des fédérations, Ottawa.
- 18 novembre 2005, *Discours prononcé par M. Benoît Pelletier, ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, de la Francophonie canadienne, de l'Accord sur le commerce intérieur, de la Réforme des institutions démocratiques et de l'Accès à l'information*, devant l'Association d'études canadiennes aux États-Unis
- 11 mars 2006, *L'asymétrie pour répondre aux défis de la diversité*, au colloque « Le fédéralisme, le Québec et les minorités francophones du Canada », Université d'Ottawa.
- 6 avril 2006, *Allocution du ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, de la Francophonie canadienne, de l'Accord sur le commerce intérieur, de la Réforme des*