

LES RELATIONS

QUÉBEC ONTARIO

Un destin partagé ?

Sous la direction de
Jean-François Savard
Alexandre Brassard
Louis Côté



 Presses
de l'Université
du Québec

LES RELATIONS

QUÉBEC
ONTARIO

Membre de
L'ASSOCIATION
NATIONALE
DES ÉDITEURS
DE LIVRES

Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2

Téléphone : 418 657-4399 – Télécopieur : 418 657-2096

Courriel : puq@puq.ca – Internet : www.puq.ca

Diffusion/Distribution :

Canada et autres pays : Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand, Boisbriand (Québec)
J7H 1N7 – Tél. : 450 434-0306/1 800 363-2864

France : Sodis, 128, av. du Maréchal de Lattre de Tassigny, 77403 Lagny, France – Tél. : 01 60 07 82 99

Afrique : Action pédagogique pour l'éducation et la formation, Angle des rues Jilali Taj Eddine
et El Ghadfa, Maârif 20100, Casablanca, Maroc – Tél. : 212 (0) 22-23-12-22

Belgique : Patrimoine SPRL, 168, rue du Noyer, 1030 Bruxelles, Belgique – Tél. : 02 7366847

Suisse : Servidis SA, Chemin des Chalets, 1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél. : 022 960.95.32



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

LES RELATIONS

QUÉBEC ONTARIO

Un destin partagé?

Sous la direction de
Jean-François Savard
Alexandre Brassard
Louis Côté



Presses de l'Université du Québec

*Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec
et Bibliothèque et Archives Canada*

Vedette principale au titre :

Les relations Québec-Ontario: un destin partagé?

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7605-3001-0

1. Québec (Province) - Relations - Ontario. 2. Ontario - Relations - Québec (Province).
3. Québec (Province) - Politique et gouvernement - 2003- . 4. Ontario - Politique
et gouvernement - 2003- . 5. Relations interprovinciales (Canada). I. Savard, Jean-François,
1973- . II. Brassard, Alexandre, 1972- . III. Côté, Louis, 1949- .

FC2926.9.R43R44 2011 303.48'27140713 C2011-940522-9

Les directeurs de l'ouvrage remercient le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes (SAIC) du gouvernement du Québec pour son aide financière par l'entremise du Programme de soutien à la recherche en matière d'affaires intergouvernementales et d'identité québécoise.

Les Presses de l'Université du Québec reconnaissent l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada et du Conseil des Arts du Canada pour leurs activités d'édition.

Elles remercient également la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC) pour son soutien financier.

Mise en pages: ALPHATEK

Couverture: MICHÈLE BLONDEAU

2011-1.1 – *Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés*

© 2011, Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 4^e trimestre 2011

Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada

Imprimé au Canada

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
<i>Jean-François Savard, Louis Côté et Alexandre Brassard</i>	

Première partie

LES RELATIONS QUÉBEC-ONTARIO: GENÈSE ET SITUATION ACTUELLE	9
---	---

1. Fédéralisme et relations intergouvernementales en perspective comparée: Allemagne, Australie, Belgique, États-Unis et Canada	11
--	----

François Rocher et Marie-Christine Gilbert

1. Fédéralisme et intergouvernementalisme: des principes aux institutions	13
2. Allemagne	15
3. Australie	20
4. Belgique	23
5. États-Unis	27
6. Canada	32
Conclusion	37
Bibliographie	42

2. Les relations intergouvernementales entre fonctionnaires	47
--	----

Jean-François Savard

1. Le fédéralisme administratif	48
2. Le fédéralisme de cohérence	52

3. Le cas canadien et les relations Québec-Ontario	59
Conclusion.	65
Bibliographie	67
3. De la Confédération de demain au rapatriement de la Constitution: les relations Québec-Ontario en transition	69
<i>Alain-G. Gagnon et François Laplante-Lévesque</i>	
1. La conférence de Victoria	71
2. Vers le rapatriement de la Constitution	77
Conclusion.	80
Bibliographie	81
4. De la solidarité canadienne-française à l'éclatement des références: la mutation des identités québécoise et franco-ontarienne	83
<i>Michel Bock</i>	
1. Précisions conceptuelles	85
2. La formation du projet national canadien-français	88
3. Le Québec, l'Ontario et l'émigration canadienne-française.	91
4. La thèse des deux peuples fondateurs et la crise du Règlement XVII	94
5. Le Québec, l'Ontario français et la redéfinition de la référence canadienne-française	97
Conclusion.	101
Bibliographie	102
5. «Combat ultime» à la canadienne: le conflit entourant la création d'une commission nationale des valeurs mobilières.	107
<i>Ian Roberge</i>	
1. La compétition et le fédéralisme canadien.	109
2. Comparaison entre la commission nationale des valeurs mobilières (Ontario) et le régime de passeport (Québec)	113
3. Les acteurs, leur raisonnement et leurs préférences	120
Conclusion.	125
Bibliographie	126
Deuxième partie	
LES POLITIQUES QUÉBÉCOISES ET ONTARIENNES: UNE COMPARAISON	129
6. Des accents distincts: les régimes linguistiques ontarien et québécois	131
<i>Linda Cardinal et Martin Normand</i>	
1. Qu'est-ce qu'un régime linguistique?	132
2. Le régime linguistique ontarien	138
3. Le régime linguistique québécois	146

4. Des accents distincts	153
Bibliographie	154
7. Politiques familiales en Ontario et au Québec: différentes de loin ou loin d'être différentes?	159
<i>Peter Graefe et Angela Orasch</i>	
1. Définir les politiques familiales	161
2. Ontario	166
3. Québec	172
4. Discussion et conclusion	176
Bibliographie	179
8. Discours et action dans la politique budgétaire au Québec et en Ontario	183
<i>Louis M. Imbeau</i>	
1. La relation discours-action	184
2. Le solde budgétaire: une mesure importante de l'activité budgétaire d'un gouvernement.	187
3. Le discours dans la politique budgétaire: la mesure du conservatisme	191
4. De la parole aux actes?	196
Conclusion.	203
Bibliographie	204
9. Le Québec et l'Ontario face à la crise économique de 2008: de la générosité des politiques contre-cycliques à l'austérité des politiques de sortie de crise	205
<i>Moktar Lamari et Louis Côté</i>	
1. Les manifestations de la crise	206
2. Les réponses gouvernementales à la crise.	213
3. Les défis de la sortie de crise	222
Conclusion: enjeux et débats	227
Bibliographie	230
10. Le mimétisme forestier en Ontario et au Québec à l'épreuve de la gouvernance	231
<i>Guy Chiasson, Édith Leclerc et Catalina Gonzalez Hilarion</i>	
1. Le Conseil canadien des ministres des Forêts ou le multilatéralisme forestier canadien	234
2. Les grandes réformes forestières de l'Ontario et du Québec.	237
Conclusion.	243
Bibliographie	245

11. Le Québec, l'Ontario et les relations internationales: expliquer les différences	249
<i>Stéphane Paquin</i>	
1. Les processus d'internationalisation et les relations internationales de l'Ontario et du Québec	253
2. Le type d'État	260
3. L'identité et le nationalisme minoritaire	270
4. La personnalité des décideurs	275
Conclusion	277
Bibliographie	278
12. Théorie des jeux et négociations intergouvernementales: le cas de l'Accord de coopération Québec-Ontario de 2006	283
<i>Alexandre Brassard</i>	
1. Survol historique des relations Québec-Ontario	284
2. Cadres théoriques	286
3. Modéliser la diplomatie intergouvernementale	288
4. La situation stratégique des négociations Québec-Ontario	293
5. Prédications et résultats des négociations	298
Conclusion	301
Bibliographie	302
Notices biographiques	309

INTRODUCTION

JEAN-FRANÇOIS SAVARD, LOUIS CÔTÉ
et ALEXANDRE BRASSARD

Depuis quelques années, les relations entre le Québec et l'Ontario semblent connaître un nouvel essor. Les accords de collaboration environnementale et économique (infrastructures, commerce, investissement, main-d'œuvre) se multiplient, alors que deux réunions conjointes des Conseils des ministres des deux provinces ont été tenues en 2008, 2009 et 2010. On peut se demander si cet essor est une réaction du Canada central face à la montée de l'Ouest, une stratégie d'intégration pour surmonter la crise économique, ou bien l'effet des affinités libérales entre les gouvernements Charest et McGuinty. Quoi qu'il en soit, cette intensification des rapports entre les deux provinces est une belle occasion de réfléchir sur leur destin partagé.

Cette réflexion est à l'origine de ce livre. Nous interrogeant sur la nature des relations entre le Québec et l'Ontario, nous nous sommes d'abord penchés sur les travaux traitant de cette question. Or, nous avons été étonnés de constater qu'il s'agit d'un domaine de recherche encore peu exploité. Il existe, il faut le souligner, plusieurs études comparatives sur les provinces canadiennes examinant diverses sphères de la vie sociale, politique et économique, mais les travaux qui comparent spécifiquement le Québec et l'Ontario ou qui analysent les relations entre ces deux provinces sont rares. Aussi, confrontés à une telle pénurie, avons-nous décidé de recourir à des spécialistes dans divers domaines, tels que l'histoire, la sociologie, la politique et l'économie, pour mieux comprendre les grands enjeux contemporains qui touchent ces deux provinces. C'est de là qu'est née l'idée de ce livre.

L'objectif de notre ouvrage est double. Premièrement, nous voulons contribuer à faire avancer le savoir dans le domaine des relations entre le Québec et de l'Ontario. À cet égard, cet ouvrage pourra servir

non seulement à l'enseignement de cette matière auprès des étudiantes et étudiants des premier et deuxième cycles universitaires, mais nous croyons qu'il pourra également faciliter la formation des fonctionnaires nouvellement embauchés dans les instances intergouvernementales. Deuxièmement, nous espérons que cet ouvrage suscitera un regain d'intérêt chez les communautés de chercheurs et que d'autres travaux viendront alimenter la littérature sur les relations entre le Québec et l'Ontario.

Cet ouvrage repose sur une double approche méthodologique : historique et comparative. Constituée de chapitres dont l'analyse porte spécifiquement sur les relations entre le Québec et l'Ontario envisagées sous différents angles (politique, économique, social et administratif), la première partie fait appel à une perspective historique, permettant de comprendre la genèse des relations et leur état actuel. La deuxième partie comprend des textes comparant divers domaines de politiques publiques importants pour les deux provinces. Les analyses présentées dans ces chapitres sont fondées sur une méthodologie comparative qui illustre les différences et les similarités entre le Québec et l'Ontario et permet de mieux comprendre les enjeux et les politiques qui ont une incidence sur les relations entre les deux provinces. Cela dit, et malgré les dominantes qui distinguent les deux parties, il reste que les deux approches historique et comparative se retrouvent à divers degrés dans chacun des chapitres qui constituent cet ouvrage.

Comprenant cinq chapitres qui examinent de près les relations entre le Québec et l'Ontario, la première partie offre au lecteur un large tour d'horizon, en abordant la question des relations interprovinciales sous différents angles. Réunissant sept chapitres qui analysent les politiques publiques du Québec et de l'Ontario dans divers domaines, la deuxième partie montre comment les gouvernements du Québec et de l'Ontario adoptent, face à des enjeux communs, des mesures tantôt similaires, tantôt différentes qui, à terme, auront un impact sur leurs relations. En conclusion, l'ouvrage propose une réflexion sur l'état actuel des relations entre le Québec et l'Ontario.

Dans leur chapitre, par le biais d'une comparaison touchant l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, les États-Unis et le Canada, François Rocher et Marie-Christine Gilbert proposent les paramètres nécessaires à la compréhension des relations qui ont cours entre les entités fédérées des fédérations, ainsi que de celles qui interviennent avec les gouvernements centraux. Ils abordent également deux éléments fondamentaux dont il faut tenir compte pour comparer les relations intergouvernementales entre régimes fédéraux, soit les institutions qui structurent les relations intergouvernementales et les principes qui animent ces

institutions. De leur étude, les auteurs tirent les trois observations générales suivantes. Premièrement, la division des compétences entre le gouvernement central et les entités fédérées joue un rôle déterminant dans la façon dont sont menées les relations intergouvernementales. Deuxièmement, la force des arrangements institutionnels formels varie d'une fédération à l'autre, ce qui influence le rôle que jouent les entités fédérées relativement à la représentation des intérêts régionaux. Troisièmement, si toutes les fédérations connaissent des mécanismes favorisant des relations intergouvernementales à la fois verticales et horizontales, le degré d'institutionnalisation de ces mécanismes varie d'une fédération à l'autre.

Dans son chapitre, Jean-François Savard poursuit la réflexion lancée par Rocher et Gilbert en s'interrogeant sur les relations intergouvernementales qu'entretiennent les fonctionnaires. On passe donc ici de l'étude des relations intergouvernementales politiques à celle des relations intergouvernementales administratives. Savard propose deux modèles théoriques susceptibles de rendre compte de ces relations intergouvernementales de nature administrative au Canada : le fédéralisme administratif et le fédéralisme de cohérence. Après avoir défini ces deux modèles, l'auteur passe en revue le type d'institutions et de mécanismes propres à chacun. À ses yeux, le fédéralisme administratif se caractérise par une prédominance des institutions du gouvernement central au détriment des entités fédérées alors que les institutions et les mécanismes propres au fédéralisme de cohérence permettent plutôt la recherche d'un équilibre entre les entités fédérées et le gouvernement central. Analysant en particulier le cas des relations intergouvernementales qu'entretiennent les fonctionnaires du Québec et de l'Ontario, l'auteur conclut que ces relations relèvent davantage du fédéralisme administratif que du fédéralisme de cohérence. Cependant, Savard clôt son chapitre en soutenant que malgré une prédominance du gouvernement central au sein des relations intergouvernementales au Canada, les relations entre le Québec et l'Ontario demeurent vivantes et dynamiques.

Dans leur chapitre, Alain-G. Gagnon et François Laplante-Lévesque démontrent que cela n'a rien de surprenant, puisque « [l]es rapports Québec-Ontario ont souvent été caractérisés par des liens de solidarité » (p. 69). Adoptant une approche historique, les auteurs montrent comment Duplessis et George Drew ont établi, dès les années 1940, un axe Québec-Ontario autour des enjeux constitutionnels. Cette solidarité entre les deux provinces s'estompa dans les années 1950, mais dans les années 1960 la collaboration entre les deux provinces s'est accentuée de nouveau, chacune soutenant les positions de l'autre, principalement face à un gouvernement fédéral de plus en plus centralisateur. Prenant

appui sur les rondes constitutionnelles des années 1970 et 1980, Gagnon et Laplante-Lévesque mettent en évidence les liens d'entraide qui se sont graduellement tissés entre les gouvernements successifs du Québec et de l'Ontario, des liens, précisons-nous, qui sont parfois restés méconnus. Au milieu des années 1990, ces relations se sont plutôt refroidies et bien qu'aujourd'hui elles soient beaucoup plus amicales, les auteurs affirment que les premiers ministres actuels ne sont pas encore parvenus à faire revivre la collaboration Québec-Ontario qui prévalait autrefois.

S'il est vrai que l'intensité des relations politiques entre le Québec et l'Ontario a fluctué tout au long des décennies, il semble qu'il en aille autrement dans le domaine identitaire. Dans son chapitre, Michel Bock se penche sur le cas de la francophonie canadienne, plus particulièrement sur un processus de construction des identités qui, sans nécessairement opposer les Québécois aux Franco-Ontariens, aura tout de même comme conséquence de les éloigner progressivement. Bock nous rappelle que les troubles de 1837-1838 donnèrent naissance à la construction d'une identité canadienne-française soutenue par un clergé socialement puissant, qui structura véritablement ce projet identitaire. Les structures de l'Église ont permis d'étendre cette entreprise identitaire au-delà des frontières du Bas-Canada, grâce à une migration canadienne-française qui gagna à la fois le Haut-Canada, puis l'Ouest canadien. Cette identité canadienne-française était encore bien vivante au début du *xx*^e siècle, et mènera, par exemple, des politiciens et intellectuels du Québec à défendre les communautés canadiennes-françaises de l'Ontario aux prises avec le Règlement XVII interdisant l'usage du français dans les écoles. Mais, durant la seconde moitié du *xx*^e siècle, la montée d'un mouvement nationaliste au Québec et l'effritement de l'influence de l'Église ont contribué à déconstruire l'identité canadienne-française au profit d'une identité québécoise et d'une identité franco-ontarienne. On aurait tort de penser qu'il n'existe plus aujourd'hui de relations entre les communautés francophones du Québec et de l'Ontario, mais elles n'occupent plus le même espace identitaire.

Si les relations entre le Québec et l'Ontario existent bel et bien, tantôt cordiales, tantôt marquées par une étroite collaboration, il serait cependant illusoire de croire qu'il n'existe aucun élément de discordance entre les deux provinces. La question de la mobilité de la main-d'œuvre, qui a envenimé les relations entre le Québec et l'Ontario à la fin des années 1990 et au début des années 2000, en est un bon exemple. Dans son chapitre, Ian Roberge analyse l'enjeu de la création d'une commission nationale des valeurs mobilières soutenant que, dans ce cas également, les relations entre le Québec et l'Ontario, loin d'être

caractérisées par la collaboration, sont en fait marquées par une intense opposition. Deux camps se sont en effet formés face à la création éventuelle d'une telle commission : l'un, dirigé par l'Ontario, est en faveur et, l'autre, dirigé par le Québec, s'y oppose. Comment expliquer une telle divergence entre ces deux États fédérés ? Selon Roberge, plusieurs facteurs expliquent les approches radicalement différentes défendues par le Québec et l'Ontario, facteurs qui tiennent aux particularités contrastées des deux provinces quant aux acteurs et aux institutions économiques dominantes, aux réglementations existantes et aux préférences politiques. Ces différences contribuent donc à établir une véritable tension entre le Québec et l'Ontario. L'auteur conclut en affirmant que si l'on ne peut guère nier le caractère collaboratif des relations Québec-Ontario, cependant, en matière économique, les deux provinces seront toujours en compétition.

La deuxième partie débute avec le chapitre de Linda Cardinal et Martin Normand, qui comparent les régimes linguistiques du Québec et de l'Ontario. Les auteurs définissent d'abord ce qu'ils entendent par régime linguistique et en déterminent les éléments constitutifs. Ensuite, ils décrivent et analysent les régimes linguistiques des deux provinces, faisant ressortir les composantes spécifiques de chacun. Leur analyse permet non seulement de distinguer les approches des deux provinces en matière linguistique, mais aussi d'apprécier les éléments historiques et culturels qui expliquent les différences entre elles. Le lecteur peut ainsi mieux saisir pourquoi, malgré un passé commun, les deux provinces ont graduellement adopté des régimes linguistiques très distincts. Les auteurs envisagent par ailleurs l'influence du gouvernement central sur la structuration de ces régimes linguistiques, démontrant que les différences s'expliquent à la fois par des éléments internes et externes. Enfin, s'ils soulignent qu'il existe plusieurs points communs de nature symbolique ou institutionnelle entre les régimes linguistiques, ils montrent que, paradoxalement, dans les cas du Québec et de l'Ontario, ces points communs servent surtout d'appui pour défendre des positions contradictoires.

Dans le chapitre suivant, Peter Graefe et Angela Orasch se demandent si, en matière de politiques familiales, les deux provinces diffèrent tant que cela. Tout comme le font Cardinal et Normand en matière de politique linguistique, Graefe et Orasch amorcent leur texte en définissant ce qu'ils entendent par politique familiale et proposent un cadre théorique permettant leur comparaison. Puis ils font une affirmation étonnante : l'Ontario ne s'est jamais doté d'une politique familiale, bien que la province ait déjà été un leader dans plusieurs domaines touchant les politiques familiales, notamment en ce qui a trait aux services de garde, et que plusieurs programmes de cette nature y aient été développés.

Le Québec, lui, s'est rapidement doté de politiques familiales explicites, et ce, dès les années 1960. Au cours des décennies suivantes, plusieurs programmes ont été élaborés pour soutenir les familles, mais ce n'est véritablement qu'en 1997 que le Québec s'est donné une politique familiale intégrée qui, selon les auteurs, n'est cependant pas sans failles. Ces derniers concluent que même si les différences entre les politiques familiales québécoise et ontarienne sont évidentes, on ne peut nier leurs nombreuses similarités.

Pour sa part, Louis M. Imbeau s'intéresse aux politiques budgétaires du Québec et de l'Ontario, et, plus précisément, aux politiques de lutte contre le déficit. Il cherche à déterminer si les discours politiques tenus dans chacune des provinces reflètent les actions menées par les gouvernements. Il s'attache également à voir dans quelle mesure il existe ou non, des différences entre le Québec et l'Ontario relativement aux mesures prises pour lutter contre le déficit. Pour ce faire, Imbeau commence par établir les profils économiques des deux provinces, qui présentent à la fois plusieurs similarités et plusieurs différences. Puis, il analyse le contenu des discours du Trône (discours inaugural, disons-nous au Québec) du Québec et de l'Ontario afin de faire ressortir les éléments idéologiques et politiques qui nourrissent le discours sur la lutte contre le déficit dans chacune des provinces. Au terme de cette analyse de contenu, Imbeau démontre que les discours politiques du Québec et de l'Ontario à l'égard de la lutte contre le déficit sont très similaires, malgré de nombreuses différences dans leurs profils économiques. Parallèlement, il démontre qu'entre la pratique et le discours, on trouve dans chacune des provinces une assez grande cohérence.

Sur le plan des politiques économiques, Moktar Lamari et Louis Côté analysent, dans leur chapitre, la réponse des gouvernements du Québec et de l'Ontario à la récente crise économique. S'attardant d'abord à reconstruire la genèse de cette crise, Lamari et Côté comparent ensuite les différentes réponses gouvernementales du Québec et de l'Ontario dans les domaines monétaire et financier, économique et social. Cette comparaison leur permet de dégager sept attributs communs aux différentes mesures retenues par les deux provinces, qui semblent avoir redécouvert les vertus de l'interventionnisme économique en réponse à la crise. Lamari et Côté se penchent par la suite sur les défis qui se présentent aux gouvernements au sortir de la crise. Comment réduire les dépenses? Comment stimuler l'augmentation des recettes de l'État? Comment favoriser un retour à la croissance économique? Au terme de leur analyse, Lamari et Côté concluent que si les mesures adoptées pour répondre à la crise se ressemblent, les politiques choisies pour faire face aux défis de la sortie de crise sont beaucoup plus contrastées. Des conditions structurelles plus favorables ont peut-être permis à l'Ontario

de se montrer moins pressé de renouer avec l'équilibre budgétaire. Mais il est certain que la voie empruntée par le gouvernement ontarien a soulevé beaucoup moins de débats que celle qui a été retenue par le gouvernement québécois.

Dans le chapitre suivant, Guy Chiasson, Édith Leclerc et Catalina Gonzalez Hilarion comparent le Québec et l'Ontario sous l'angle des politiques forestières, un secteur économique important pour chacune des deux provinces. Chiasson, Leclerc et Gonzalez étudient le phénomène du mimétisme provincial. À partir d'une analyse des mécanismes multilatéraux de gestion des forêts et des grandes réformes qui ont marqué le secteur forestier au Québec et en Ontario au cours des dernières années, il leur apparaît indéniable que les politiques forestières ont évolué selon une trame commune. Mais plutôt qu'un effet de contamination interprovinciale, selon les auteurs, elle est le fruit de la dynamique des mouvements internationaux à laquelle les gouvernements tentent d'ajuster leurs politiques. Cependant, ce phénomène n'explique pas tout, puisque les auteurs observent tout de même de nombreuses différences entre les réformes des politiques forestières québécoises et ontariennes.

Le domaine dans lequel nous retrouvons les plus grandes différences entre le Québec et l'Ontario est certes celui des relations internationales qu'entretiennent les deux provinces. Dans son chapitre, Stéphane Paquin soutient que le gouvernement ontarien pratique une paradiplomatie de faible intensité, alors que le gouvernement du Québec déploie une grande énergie dans ce que l'auteur appelle une paradiplomatie identitaire, qui vise à « favoriser le développement de la nation québécoise en plus de chercher à faire reconnaître le Québec comme nation au plan international » (p. 250). Cela dit, bien que le Québec semble plus actif sur la scène internationale, l'Ontario a davantage à mener des activités internationales. Selon Paquin, plusieurs variables expliquent à la fois le besoin qu'ont les provinces de mener des activités internationales et les différences majeures dans la structuration de ces activités : le processus d'internationalisation, les intérêts des États (commerciaux, transfrontaliers, environnementaux et de sécurité), la question de l'identité et du nationalisme minoritaire et, enfin, la personnalité des décideurs. L'auteur s'intéresse à chacune de ces variables pour être en mesure de saisir les différences observées dans les relations internationales du Québec et de l'Ontario, et conclut que ce qui permet de comprendre pourquoi le Québec s'est doté d'une paradiplomatie beaucoup plus active, c'est la rencontre entre la question identitaire qui y prévaut et la personnalité des décideurs qui y ont joué un grand rôle d'entrepreneurs de politiques.

Pour conclure cet ouvrage, Alexandre Brassard propose un chapitre dans lequel il traite de la cordialité des rapports entre les gouvernements Charest et McGuinty. Le récent rapprochement interprovincial a culminé avec la tenue d'un premier cabinet conjoint le 2 juin 2008. L'événement a été l'occasion de ratifier un important protocole de coopération Québec-Ontario et une série d'ententes sectorielles touchant les affaires francophones, la mobilité de la main-d'œuvre, la culture, la sécurité civile, le tourisme, le transport et l'environnement. Comment expliquer ce rapprochement entre les deux provinces centrales du Canada? L'auteur a recours à la théorie des jeux pour modéliser les négociations entre les deux provinces. C'est l'occasion de décrire les principaux acteurs québécois et ontariens, leurs positions respectives, leur degré de mobilisation face à cet enjeu et leur influence relative. Compte tenu de la configuration des acteurs, pouvait-on prévoir les accords de 2006? Cet exercice de rétrodiction confirme la valeur des modèles formels pour éclairer la dynamique des négociations inter-gouvernementales au Canada.

PREMIÈRE PARTIE

LES RELATIONS QUÉBEC-ONTARIO

Genèse et situation actuelle

- 1. Fédéralisme et relations intergouvernementales en perspective comparée: Allemagne, Australie, Belgique, États-Unis et Canada**
François Rocher et Marie-Christine Gilbert
- 2. Les relations intergouvernementales entre fonctionnaires**
Jean-François Savard
- 3. De la Confédération de demain au rapatriement de la Constitution: les relations Québec-Ontario en transition**
Alain-G. Gagnon et François Laplante-Lévesque
- 4. De la solidarité canadienne-française à l'éclatement des références: la mutation des identités québécoise et franco-ontarienne**
Michel Bock
- 5. «Combat ultime» à la canadienne: le conflit entourant la création d'une commission nationale des valeurs mobilières**
Ian Roberge

1. FÉDÉRALISME ET RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES EN PERSPECTIVE COMPARÉE

Allemagne, Australie, Belgique, États-Unis et Canada

FRANÇOIS ROCHER
et MARIE-CHRISTINE GILBERT

S'intéresser aux relations intergouvernementales, c'est d'abord tenter de comprendre les mécanismes au moyen desquels les différents ordres de gouvernement au sein d'une fédération interagissent entre eux. Ce sont donc les principes d'organisation qui retiennent notre attention. Ceux-ci s'inscrivent dans une trame historique faite à partir de choix institutionnels, de rapports de force, d'acteurs en présence et, plus globalement, de visions différentes des *fins* que doit atteindre le régime politique. Comparer des fédérations sous l'angle de leur organisation ne doit pas pour autant nous faire oublier que le fédéralisme doit aussi être compris comme un ensemble de principes normatifs (autonomie, non-subordination, interdépendance, coopération et solidarité) qui relèvent du monde des idées et des valeurs (Vile, 1977 : 13-14 ; Rocher, 2006). Cette dernière dimension, bien qu'importante pour appréhender la nature des fédérations, occupera une place secondaire dans notre analyse. L'étymologie latine du mot fédération renvoie d'ailleurs au terme latin *foedus*, qui signifie alliance ou traité par lequel deux ou plusieurs groupements politiques constituent une entité politique commune (De Witte, 2000 : 435). Pour reprendre une définition classique, tout système fédéral présuppose au moins deux ordres de gouvernement, le gouvernement central et les gouvernements régionaux, chacun étant coordonné et indépendant dans

sa sphère de compétences (Wheare, 1963 : 10). Ainsi, les entités fédérées disposent d'un ordre juridique et de compétences propres qu'elles peuvent exercer sans craindre, du moins théoriquement, l'ingérence du pouvoir central. Cela étant dit, l'autonomie et la multiplicité des pouvoirs, à la fois des États fédérés et de l'État central, engendrent l'établissement de mécanismes d'échange, parfois de concertation et de collaboration, afin d'assurer l'atteinte d'objectifs communs définis plus ou moins conjointement, selon les circonstances. La fédération en tant que mode d'organisation politique a ceci de particulier qu'elle nécessite aussi, de la part des entités fédérées, qu'elles interagissent entre elles. Ainsi, à l'impératif d'autonomie correspond invariablement celui d'interdépendance. Le partage des pouvoirs entre le gouvernement national et les entités fédérées n'étant pas toujours décrit en termes explicites dans la Constitution, les débats et les conflits entourant l'interprétation des pouvoirs sont inévitables. La présence de pouvoirs concurrents, les processus de centralisation et de déconcentration (et plus rarement de décentralisation) des pouvoirs fédéraux et l'interprétation des compétences amènent les gouvernements à établir des contacts réguliers entre eux. Aussi les sociétés dites fédérales utilisent-elles une multitude de mécanismes de collaboration qui participent au mode de fonctionnement de la fédération.

Dans ce chapitre, nous proposons de rendre compte des différents mécanismes de collaboration qui se sont développés au sein des fédérations allemande, australienne, belge, étasunienne et canadienne¹. Par collaboration, nous entendons les relations entre les entités collectives, soit celles entre l'État fédéral et les entités fédérées, et celles entre les entités fédérées elles-mêmes (Wheare, 1963 : 112). Il s'agit moins de tenir compte du partage des compétences (bien que cette dimension soit importante) que de savoir comment les différents ordres de gouvernement entrent en relation et en interaction les uns avec les autres. Dans un premier temps, nous identifierons les critères qui doivent être retenus pour appréhender les relations intergouvernementales. Dans un deuxième temps, nous ferons état de la nature des relations intergouvernementales qui se sont développées au sein des différentes fédérations que nous avons choisies. Nous chercherons donc à mettre en évidence les ressemblances et les dissemblances entre ces différents cas et à identifier les facteurs qui permettent de les expliquer.

1. Le choix de ces cinq fédérations s'explique par le fait qu'elles sont plutôt stables, similaires, mais aussi différentes quant au développement des mécanismes gérant leurs relations intergouvernementales. Voir à ce sujet : N. Bolleyer et E. Bytzeck (2009 : 375).

I. FÉDÉRALISME ET INTERGOUVERNEMENTALISME : DES PRINCIPES AUX INSTITUTIONS

Parler de fédéralisme *et* d'intergouvernementalisme constitue une tautologie, le deuxième terme étant consubstantiel au premier. La présence de plusieurs ordres de gouvernement dans un ensemble fédéré rend en effet incontournables les rapports intergouvernementaux. Pour rendre compte de ce phénomène, la littérature reprend régulièrement la notion de collaboration, c'est-à-dire une forme de concertation entre les entités fédérées². L'expression généralement employée pour désigner la collaboration entre les entités fédérées est celle de « relations intergouvernementales », encore qu'au Canada le terme d'« interprovincialisme » soit largement utilisé (Leach, 1976 ; Bergeron, 1980 ; Banting, 1998 ; Prince, 2001 ; Pelletier, 2008). Le plus souvent, on décrit les relations intergouvernementales à la lumière des mécanismes mettant en relation les différents États qui composent une fédération (Opeskin, 2001 : 137). Elles sont aussi présentées en fonction du type d'interactions qui marque cette relation, qu'elle soit entre les composantes d'une fédération et le gouvernement central (relations verticales), ou entre les composantes infranationales d'une fédération (relations horizontales) (Cameron, 2001 : 131). Suivant Krane et Wright, les relations intergouvernementales doivent être comprises comme « *the patterns of interactions among and between officials representing various jurisdictions and governmental units* » (1998 : 1169-1170). Cette dynamique d'interaction prend place au sein d'institutions (ou pas). À titre d'exemple, les préoccupations politiques et les intérêts des entités fédérées sont parfois intégrés au sein des institutions du gouvernement central, dans la mesure où « les fédérations ont prévu des dispositions constitutionnelles qui ont pour effet de "fédéraliser le centre", en introduisant les régions dans les institutions du gouvernement central » (Cameron, 2001 : 135). On parle alors de fédéralisme intraétatique pour définir cette réalité. Selon Ronald Watts et Donald Smiley, ce type de fédéralisme renvoie aux « dispositions qui permettent d'acheminer les opinions des unités régionales, qui comprennent les intérêts soit du gouvernement, soit des habitants des

2. On ne saurait passer sous silence que ce terme n'est pas que descriptif, mais porte aussi une charge normative importante puisqu'il implique une certaine forme de participation à l'élaboration d'objectifs communs. Évidemment, cela renvoie explicitement au principe de solidarité qui devrait normalement être au cœur du régime fédéral. Or, la réalité politique, les intérêts en jeu et la nature des rapports de force font en sorte que les relations entre gouvernements ne sont pas toujours marquées par la solidarité et que les acteurs politiques peuvent avoir des raisons légitimes de vouloir atteindre des buts différents, d'entrer en conflit, de s'opposer à des orientations définies par les protagonistes les plus puissants. En d'autres termes, il peut exister des situations où l'absence de collaboration se justifie dans un contexte politique particulier.

régions, pour les transmettre aux organes structurels et opérationnels du gouvernement central » (Smiley et Watts, 1986: 4). C'est le rôle de la Chambre haute de réunir les exécutifs fédéraux et régionaux afin que chacun puisse prendre part à la prise de décision au sein de la fédération. En Allemagne par exemple, « le *Bundesrat*, composé des délégués des *Länder*, joue un rôle intergouvernemental explicite en encourageant la collaboration entre le gouvernement national et les exécutifs régionaux » (Cameron, 2001: 135). Au Canada, le Sénat canadien, qui historiquement était destiné à être une Chambre des régions, n'a jamais vraiment rempli cette fonction (Pelletier, 2002: 4-6).

Par ailleurs, on réfère plutôt à la notion de fédéralisme interétatique pour rendre compte des multiples formes de consultations, coopération et coordination qui se sont développées au fil du temps sans que celles-ci ne soient explicitement prévues dans la Constitution. Ce type de fédéralisme découle des pratiques administratives ou institutionnelles qui prennent, avec le temps, la forme de conventions. Les exemples vont des réunions des chefs de gouvernement à celles des ministres chargés de certains secteurs, ou celles des fonctionnaires qui, chacun à leur niveau, sont appelés à discuter des politiques (Cameron, 2001: 136). Parmi les systèmes parlementaires de type britannique – ou westministérien –, ces relations sont souvent qualifiées de « fédéralisme exécutif » (Smiley, 1976 et 1987) en raison notamment du fait que ce sont les membres de l'exécutif qui sont appelés à intervenir et parce que les décisions qui sont prises au sein de conférences fédérales-provinciales le sont sans la participation des parlementaires de la Chambre basse. À de rares occasions, les décisions sont débattues en Chambre, mais pour la forme seulement (Pelletier et Tremblay, 2000: 447).

Au sein du fédéralisme interétatique, il n'est pas inutile de faire appel à une autre distinction qui tienne compte des acteurs en présence. D'une part, il y a les relations intergouvernementales qui mettent à contribution toutes les composantes régionales – ou certaines d'entre elles – et le gouvernement central. Et, d'autre part, il y a celles qui prennent place entre toutes les composantes régionales – ou certaines d'entre elles – en l'absence du gouvernement central (Cameron, 2001: 135). Dans les deux cas, elles peuvent être formelles ou informelles, eu égard à leur degré d'institutionnalisation. En effet, une partie des relations intergouvernementales sont informelles dans la mesure où les échanges se font « en dehors de tout cadre officiel, par téléphone, télécopieur et messagerie électronique, ainsi qu'à l'occasion de rencontres informelles entre hommes politiques et représentants des exécutifs » (Cameron, 2001: 134). On attribue aussi un aspect informel aux relations intergouvernementales qui n'étaient pas prévues par la Constitution, mais qui, au fil du temps, se sont imposées par la pratique.

Comme le souligne David Cameron, « [p]arfois des réunions informelles convoquées en raison des circonstances, se transforment en institutions bien établies et commencent à être dotées de ressources en personnel, à arrêter des normes ayant valeur de décisions » (Cameron, 2001 : 134).

Ces quelques caractéristiques nous serviront à analyser chacun des cinq pays retenus. Nous traiterons d'abord de la division des pouvoirs constitutionnels et de la négociation qui en découle, car la distribution des pouvoirs, leur étanchéité, l'étendue des prérogatives de chaque ordre de gouvernement, et leur remise en question par les acteurs sociaux et politiques, ont une influence dont il serait malvenu, pour chacun des cas, de ne pas tenir compte. Ensuite, nous exposerons brièvement les dimensions verticales et horizontales des relations intergouvernementales pour déterminer le type de fédéralisme (intraétatique ou interétatique) et ses particularités. Au-delà de ces attributs purement institutionnels, il faut rappeler que les relations intergouvernementales se déploient dans des espaces politiques chargés d'histoire et que celles-ci ont évolué en fonction de leurs propres contingences. En d'autres termes, le régime constitutionnel dans lequel elles s'inscrivent et les institutions gouvernementales dont elles sont partiellement l'expression jouent, dans chaque cas, un rôle déterminant (Cameron, 2001 : 131). Nous en tiendrons compte également.

2. ALLEMAGNE

La fédération allemande d'aujourd'hui est en fait le résultat d'un premier passage de la Confédération germanique (1815-1866) – caractérisée par un gouvernement fédéré de type monarchique – à une autre forme de gouvernement fédéral, le *Reich* (1871-1918)³. D'un point de vue institutionnel, la différence entre les deux tient à l'abandon de la Diète fédérale qui jadis faisait reposer le pouvoir sur un organe unique (Beaud, 2007 : 354). En effet, le *Reich* « réunit trois autorités politiques fédérales : l'empereur, auquel on pourrait adjoindre l'institution particulière du chancelier et deux chambres : la chambre populaire (le *Reichstag*) et la chambre des États (le *Bundesrat*) » (Beaud, 2007 : 402). De cette deuxième forme fédérative, instituée par Otto Von Bismarck en 1871, on retient surtout le *Bundesrat* comme étant l'institution prépondérante dans l'édifice fédéral, car il détient des pouvoirs importants et représente, au

3. R. L. Watts précise que « [l]a fédération allemande est fortement tributaire de l'expérience antérieure de l'Empire allemand (1871-1918), de la République de Weimar (1919-1934), et de l'échec de centralisation du Troisième Reich (1934-1945) » (2002 : 28).

niveau fédéral, les États membres de la fédération⁴. À la suite de l'adoption de la Loi fondamentale de la République d'Allemagne en 1949 (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), ce rôle du *Bundesrat* est maintenu. En effet, il demeurera le représentant des États membres – des 16 *Länder* (*Bundesländer*) – poursuivant ainsi la tradition inaugurée par Bismarck d'une seconde Chambre conçue tout comme un Conseil et non comme une assemblée parlementaire (Beaud, 2007 : 419). La Constitution de 1949 a fait naître un régime fédéral qui se caractérise par le principe dit de « stricte séparation » des compétences entre la Fédération (le *Bund*) et ses entités (les *Länder*). H.-P. Schneider précise que

[c]haque niveau de pouvoir est responsable de ses décisions, même lorsqu'une loi fédérale attribue des compétences aux parlements des *länder*. Pour renforcer ce principe, la Cour constitutionnelle fédérale a interdit les administrations et les finances mixtes. La fédération allemande ne repose pas pour autant sur deux « piliers » de compétences fédérales et régionales totalement indépendantes et dépourvues de toute interconnexion (2005 : 3).

La Constitution a néanmoins forcé le développement de liens étroits entre l'État central et les entités fédérées du fait que les autorités législatives centrales disposent d'une gamme étendue de compétences, et aussi parce qu'un grand nombre de lois fédérales sont mises en application par les *Länder* (lois-cadres) (Watts, 2002 : 28)⁵. C'est en ce sens que la fédération allemande représente un intérêt pour les études comparées, « en raison d'abord des liens entre le gouvernement fédéral et ceux des États et ensuite, de la façon dont le *Bundesrat*, qui est unique,

4. O. Beaud précise que « l'examen des compétences du *Bundesrat* révèle une impressionnante variété de compétences dans le domaine législatif et administratif, ce qui contraste avec la Diète de Francfort. En ce qui concerne l'activité législative, son consentement est nécessaire à l'édiction des lois de l'Empire (art. 7 RV), ce qui indique que la chambre populaire (*Reichstag*) n'a pas le pouvoir du dernier mot et peut toujours se voir opposer un veto de la chambre des États. Plus important encore, il détient un droit d'initiative législative, dont la particularité est d'être confié aux États membres en tant que tels (art. 7, al. 2 RV); les motions de ceux-ci doivent être obligatoirement présentées à l'organe collégial pour délibération. Au surplus, le rôle du *Bundesrat* s'étend aux fonctions exécutives. Il est associé étroitement à la conduite des affaires étrangères et de la guerre, les deux domaines de prédilection des fédérations. Il détient en outre d'importants pouvoirs de nature politique puisqu'il décide conjointement, avec le chancelier fédéral, de la dissolution de la chambre populaire [...] il est doté comme la Diète de Francfort, d'une certaine compétence juridictionnelle puisqu'il est l'instance chargée de vider les litiges constitutionnels entre les États membres de la Fédération allemande (art. 76 RV) » (2007 : 405).

5. A. Benz précise, quant à lui, qu'après 1949, « [t]he *Bundesrat* turned into an arena in which the influential Land premiers could encroach upon the politics of the federal government, and which facilitated the emergences of intergovernmental networks of bureaucracies involved in drafting of bills » (s.d. : 3).

joue un rôle clef dans ces rapports d'interdépendance » (Watts, 2002: 29). Comme le souligne Arthur Benz, la structure des relations intergouvernementales, ou le *Politikverflechtung*:

Emerged in a constitutional framework, where the division of competence does not relate to distinguishable policies, but interdependent state functions. Most legislative powers are centralized, whereas powers to implement federal law are mostly allocated to the Land government. Consequently, federal government requires expertise from the Land administration when designing a law, and Land governments affected in their administrative competences by federal legislation have a stake in this process. In this federal system, vertical intergovernmental relations predominate, and horizontal relations between the Länder are embedded in them (s.d.: 1)⁶.

Les relations intergouvernementales verticales en Allemagne incluent d'une certaine manière les relations intergouvernementales horizontales en raison de la coopération qui est nécessaire entre les *Länder* en ce qui a trait à l'adoption de lois fédérales au Bundesrat (*federal legislation-decision-making in the Bundesrat*)⁷. En effet, « [I]and governments have a say in all matters of federal legislation, but with the absolute majority of their votes they can veto those laws which affect competences of the Länder and therefore require explicit assent » (Benz, s.d.: 5). Il est donc essentiel que les *Länder* négocient entre eux au préalable pour éviter d'avoir des surprises lors du vote en Chambre. Cette négociation se fait d'abord entre exécutifs et par l'intermédiaire de fonctionnaires départementaux. Les décisions sont alors prises « *both in the ministries and cabinets of the Länder and in the committees of the Bundesrat* » (Benz, s.d.: 6). Dans l'éventualité d'un désaccord entre les gouvernements des *Länder*, les premiers ministres peuvent se rencontrer ou communiquer entre eux de manière informelle (*fireside chats*) (Benz, s.d.: 6). La Constitution prévoit aussi un mode d'arbitrage particulier en cas de désaccords concernant des modifications constitutionnelles, soit le Comité de médiation (*Vermittlungsausschuß*), qui réunit un nombre égal de membres du *Bundesrat* et du *Bundestag* (Hrbek, 2002: 36). R. Hrbek précise toutefois que « les querelles constitutionnelles, dont celles se

6. L'auteur définit le *Politikverflechtung* comme étant une manière de prendre des décisions communes (*joint decision-making*) entre le fédéral et les *Länder*.

7. Comme le fait remarquer Schneider, « [e]n Allemagne, la plupart des lois fédérales sont appliquées par les *Länder*. Il s'agit là d'un des aspects les plus déroutants du système. La règle veut que les *Länder* exécutent les lois fédérales comme s'il s'agissait de leurs propres lois, aussi longtemps que la Loi fondamentale n'en dispose pas autrement. L'inverse apparaît strictement interdit, la fédération ne pouvant mettre en œuvre aucune loi régionale » (2005: 4).

rapportant au régime fédéral, sont réglées par la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) suivant une plainte logée par l'un des partis contestataires» (Hrbek, 2002: 37).

Outre la participation des *Länder* à la prise de décisions portant sur les questions législatives, ce qui constitue la principale caractéristique des relations intergouvernementales en Allemagne (Hrbek, 2002: 37), il existe d'autres mécanismes de concertation horizontaux qui font intervenir les pouvoirs exécutifs entre eux. A. Benz souligne d'ailleurs que :

[a]lthough the constitution does not contain anything about horizontal cooperation in the federal system, Land premiers and ministers convene in conferences. Most of these conferences now work according to formal rules, formulated in standing orders or resolutions. Nearly all of them meet on a regular basis, many, in particular the conference of the prime ministers and ministers of finance, additionally convene in extraordinary meetings if necessary [...] (s.d.: 8).

L'augmentation de transferts fédéraux et la dévolution de pouvoirs dans les domaines de l'agriculture, de l'éducation et de la pêche ont entraîné une redistribution des ressources économiques entre les *Länder* et, par le fait même, a contribué à accroître les conflits entre les représentants des *Länder* au sujet du partage des contributions financières fédérales (Benz, s.d.: 6). C'est par l'entremise de « *joint task* » que se discutent les enjeux économiques des régions et les politiques budgétaires, mais aussi lors des rencontres du Council for Fiscal Planning (*Finanzplanungsrat*) et celles du Council for Economic Development (*Konjunkturrat*). En tant que structures de collaboration, les « *joint tasks* » ne donnent lieu qu'à des lignes directrices et n'imposent aucune contrainte. Comme le souligne A. Benz, « *[s]o far, coordination has proved as not very effective, although it has been mentioned that a considerable share of tax revenues in Germany is determined by joint decision-making* » (Benz, s.d.: 7). Par-delà ces rencontres conjointes, les représentants des *Länder* allemands discutent entre eux lors de la Conférence des premiers ministres, le *Ministerpräsidentenkonferenz*, ou, de manière ciblée, au moment de conférences sectorielles comme celle des ministres de l'Éducation des *Länder* (KMK). Cette dernière rassemble les ministres et les sénateurs des *Länder* responsables de l'éducation⁸. La conférence des premiers ministres inclut toutefois la participation du chancelier fédéral

8. Selon A. Benz: « *Only the Conference of the Ministers for Cultural and Educational Affairs has its own bureaucracy, established on the basis of an administrative agreement in 1959. In 2004, the staff of this secretariat amounted to 216 civil servants. Moreover, the conference set up no less than 36 commissions, sub-commissions and working groups* » (s.d.: 8). Pour un exemple du type de rencontres qui se tiennent entre ministres européens, voir: <http://media.education.gouv.fr/file/11_novembre/76/7/Dossier_participants_4e_reunion_franco_allemande_124767.pdf> (consulté le 16 juin 2010).

(avec les premiers ministres) et elle se tient en moyenne deux fois par année⁹. Comme au Canada dans le cadre du Conseil de la fédération, chaque année, c'est un *Land* différent qui est l'hôte de la conférence. Les échanges et la coordination des rencontres se font par l'intermédiaire de départements intergouvernementaux. Aussi existe-t-il « *a broad variety of extra-constitutional bodies and procedures for intergovernmental consultation and co-ordination at the bureaucratic level* » (Bolleyer et Bytzek, 2009 : 386). Là encore, les discussions se tiennent entre spécialistes et technocrates des différents ministères concernés, ce qui fait dire à certains que le processus manque de légitimité (Benz, s.d. : 8). De plus, « *[a]s in other federal systems, the executive predominates in intergovernmental relations* » (Benz, s.d. : 10). Il existe enfin un autre niveau de collaboration, dit « régional », où se tiennent des rencontres entre les différents représentants des régions, telles celles de Baden-Württemberg et la Bavière par exemple. C'est en ces lieux que se discutent les enjeux municipaux liés aux questions environnementales et urbaines (Benz, s.d. : 10).

En résumé, la collaboration intraétatique (au sein du *Bundesrat*) donne lieu, lorsqu'elle est menée à bien, à l'adoption de lois-cadres qui laissent aux *Länder* une liberté d'action suffisante pour la mise en œuvre de leurs dispositions (Schneider, 2005 : 4). Si la collaboration interétatique (conférences de ministres et autres) est moins significative, elle permet néanmoins aux *Länder* d'établir des lignes directrices communes touchant les politiques publiques. Cela étant, il existe en Allemagne, comme dans d'autres fédérations d'ailleurs, une compétition entre les *Länder* qui ne facilite pas toujours la collaboration (Schneider, 2005 : 14). En ce qui a trait à la collaboration régionale, les résultats des rencontres sont équivoques. D'un côté, elle facilite un échange d'information et contribue à orienter les politiques publiques et, de l'autre, « *inter-regional networks can work as coalitions against central government and as a cartel in competition* » (Benz, 2007 : 433). En d'autres termes, cette dynamique de collaboration régionale entraîne une compétition entre le gouvernement fédéral (centre) et les gouvernements des entités fédérées (*Länder*), mais aussi entre les *Länder* qui, en raison des disparités économiques parfois importantes entre elles – résultats des contextes sociaux, économiques et politiques particuliers –, n'ont pas les mêmes pouvoirs lors des négociations (Benz, s.d. : 2 et 15). En ce sens, la collaboration en réseau peut entraîner un fédéralisme de type compétitif (*Wettbewerbsföderalismus*) plutôt qu'un fédéralisme participatif (*Beteiligungsföderalismus*) (Hrbek, 2002 : 39).

9. Voir le site du *Bundesrat* : <http://www.bundesrat.de/nn_6904/DE/gremien-konf/fachministerkonf/mpk/mpk-node.html?__nnn=true> (consulté le 16 juin 2010).

3. AUSTRALIE

C'est en 1900 que le Parlement britannique adopte le Commonwealth of Australia Act¹⁰. Toutefois, l'Australie ne fait officiellement son entrée comme État fédéral indépendant qu'en 1901. C. Macintyre et J. Williams font remarquer que :

[I]l'Australie conjugue l'une des plus jeunes démocraties avec une des plus anciennes fédérations. En 1901, les six colonies australiennes se sont fédérées en un « Commonwealth unique et indissoluble sous la Couronne du Royaume-Uni ». Cette décision a résulté de discussions, de débats et de compromis touchant aux besoins et aux aspirations de la communauté, alors que de manière révélatrice les peuples indigènes en ont été écartés (2005: 6).

Sans grande surprise, le modèle fédéral copie celui du parlementarisme bicaméral de la Grande-Bretagne, où le pouvoir législatif est divisé entre une Chambre basse – représentant la population – et une Chambre haute, le Sénat, représentant les États sur une base égalitaire et dont les membres sont élus au scrutin universel (Vergniolle de Chantal, 2008: 52). À l'origine, les deux chambres affichaient un statut équivalent, mais le Sénat s'est démarqué en raison des pouvoirs qui lui ont été accordés. En effet, le Sénat peut « rejeter n'importe quel projet de loi – y compris le budget – et sa position est définitive: en cas de blocage, la seule option qui demeure est la dissolution » (Vergniolle de Chantal, 2008). Néanmoins, comme au Canada, le Sénat, envisagé à l'origine comme une « Chambre des États », n'a jamais vraiment rempli ce rôle, compte tenu des clivages partisans qui reflètent ceux de la Chambre basse (Watts, 2002: 27). Ainsi, en tant que fédération parlementaire, l'Australie a développé les institutions et processus propres au « fédéralisme exécutif » plutôt qu'une structure plus formelle permettant d'intégrer les relations intergouvernementales au niveau fédéral (Watts, 2002). Les rencontres intergouvernementales se font de manière verticale entre le Commonwealth, les États et les Territoires par l'entremise du Council of Australian Government (COAG). Cette instance a été mise sur pied pour remplacer la conférence annuelle des premiers ministres (Special Premiers Conferences) laquelle, disait-on, « *had no formal bureaucratic support, and eventually became restricted to relatively*

10. R. L. Watts précise que la fédération australienne contemporaine « comprend aujourd'hui six États (dont les deux plus peuplés, la Nouvelle-Galles du Sud et Victoria, comptent 60 p. 100 de la population), le territoire de la capitale, le territoire du Nord et sept territoires administrés » (2002: 27). Le texte de la Constitution est disponible en ligne à l'adresse Internet suivante: <<http://www.aph.gov.au/senate/general/Constitution/index.htm>> (consulté le 17 juin 2010).

brief tactical meetings between leaders prior to COAG meetings » (Wanna *et al.*, 2009 : 13 ; à propos du COAG, consulter J. Warhurst 1983 et 2008 ; Tiernan, 2008). Comme le précisent J. Wanna *et al.* :

The Australian federation was designed on the assumption that the levels of government would operate with a high degree of independence (called « coordinate federalism ») and thus made little provision for integration of policy making and implementation between the Commonwealth and the States. Adaptations have been made over time, with the emergence of COAG being the most salient example ; however, further improvements could be pursued to enhance and ensure enduring engagement and cooperation (2009 : 11).

En tant qu'institution favorisant la collaboration entre le centre et les États, le COAG exerce les fonctions suivantes : « *initiating, developing, endorsing and monitoring the implementation of policy reforms of national significance which require cooperative action by Australian governments*¹¹ ». Toutefois, on lui reproche d'être un organe sous la gouvernance du Commonwealth (le gouvernement central), puisque ce dernier est en mesure de commander, changer ou annuler des rencontres, ainsi que de définir l'ordre du jour et décider des priorités qui seront discutées (Wanna *et al.*, 2009 : 15). Selon certains, pour que le COAG devienne plus représentatif de la collaboration multilatérale entre le Commonwealth, les États et les Territoires, il faudrait que des mesures soient développées permettant la participation des États et des Territoires à la mise à l'ordre du jour de sujets qui les concernent (Wanna *et al.*, 2009). De même, son Secrétariat devrait être indépendant, car, en ce moment, il fait partie du Department of Prime Minister and Cabinet, lui-même rattaché aux institutions du Commonwealth.

Les échanges entre gouvernements régionaux (États ou Territoires) se font surtout au sein du Council for the Australian Federation (CAF). Le CAF reprend l'idée de la rencontre des chefs de gouvernements, le Leaders' Forum, qui avait été créé en 1995 parallèlement au COAG. Le Conseil, mis sur pied en 2006, donne lieu aux relations intergouvernementales horizontales, dans la mesure où il réunit les premiers ministres et ministres responsables (*Chief Ministers*) des États et Territoires. On le compare au Conseil de la Fédération du Canada et à l'Association des gouverneurs (*National Governors Association*) des États-Unis (Bannon, 1992). C'est au sein du CAF que se discutent des ententes intergouvernementales (*Intergovernmental Agreements*) et les politiques publiques. Hormis le développement de positions communes et quelques

11. Voir le document suivant : <http://www.coag.gov.au/intergov_agreements/federal_financial_relations/docs/IGA_FFR_ScheduleA_Institutional_Arrangements.pdf> (consulté le 24 juin 2010).

recommandations dans les domaines de l'environnement, de l'éducation et de la fiscalité, aucune réforme n'a encore été adoptée¹². Les critiques qui lui sont adressées soulignent entre autres que « [t]he Council for the Australian Federation should develop a strategic forward agenda to facilitate horizontal cooperation » (Wanna et al., 2009 : 15). Il existe par ailleurs d'autres mécanismes de collaboration entre les collectivités fédérales qui prennent la forme de conseils spécialisés réunissant les ministres des différentes juridictions responsables de dossiers communs (*ministerial councils*) (Saunders et Leroy, 2006 : 59)¹³. On compte aussi des rencontres entre administrateurs des gouvernements régionaux (*joint administrator*) spécialement conçues « for the purposes of an intergovernmental scheme for which uniform administration is also deemed necessary » (Saunders et Leroy, 2006 : 60).

Enfin, puisque la Constitution australienne accorde certains pouvoirs au Commonwealth, dont la plupart se font concurrence, l'administration de la fédération australienne dépend, dans une large mesure, de ce vaste réseau interétatique composé de conseils ministériels et de rencontres informelles de coopération ayant pour but d'assurer l'uniformité ou la concertation des lois et des politiques (Saunders, 2002 : 65). Mentionnons que la mondialisation et l'internationalisation ont grandement affecté les relations intergouvernementales verticales en Australie du fait que le Commonwealth, en raison de sa compétence en matière d'affaires étrangères, intervient dans les domaines propres aux États (environnement, droits de la personne) (Saunders, 2002 : 68). Du reste, le Commonwealth en est arrivé à dominer la fédération australienne, en raison de l'interprétation constitutionnelle et d'habiles

12. Le Conseil australien de la Fédération met en ligne les résultats des rencontres intergouvernementales. Dans son bilan de 2009, on peut y lire notamment que le CAF a réussi à imposer quelques modifications au Independent Review of the Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 et qu'il se donne comme mandat d'accroître le fédéralisme de coopération. Le document est disponible en ligne à l'adresse Internet suivante : <<http://www.caf.gov.au/Documents/CAF%20Report%20Card%20Oct%202009.pdf>> (consulté le 17 juin 2010). De plus, on peut y lire que « CAF's policy recommendations detailed in its paper *The Future of Australian Schooling (2007) helped to shape the Melbourne Declaration on Educational Goals for Young Australians. Made by all Australian education Ministers, the Declaration sets the direction for Australian schooling for the next ten years [...]* The outcomes framework articulated by the report is also reflected in the new National Education Agreement agreed by the COAG in 2008 » (Wanna et al., 2009 : 14).

13. De manière plus précise, « each ministerial council is supported by a standing committee of officers, usually comprising heads of the relevant departments; other working groups may be associated with particular council as well. Each council has a secretariat, usually but not always based in a Commonwealth department and rarely dedicated to the work of the ministerial council alone. Ministerial council carry out a range of functions pursuant to formal intergovernmental agreement as well as in accordance with their own, often self-crafted, term of reference » (Saunders et Leroy, 2006 : 59).

manœuvres politiques (Macintyre et Williams, 2005 : 8). C'est entre autres sa mainmise sur la fiscalité directe et indirecte qui lui a permis d'utiliser sa capacité financière pour contraindre les États à adopter certaines politiques (Macintyre et Williams, 2005).

4. BELGIQUE

Le royaume de Belgique (*Koninkrijk België*) fondé en 1830 a été transformé en État fédéral en 1993 suivant un long processus de fédéralisation qui a débuté dans les années 1960 (Watts, 2002 : 31 ; Reuchamps et Onclin, 2009 : 21). Comme le Canada, la Belgique est une monarchie parlementaire constitutionnelle regroupant six entités fédérées, mais de nature différente. La fédération se compose de trois Régions (bruxelloise, flamande et wallonne), lesquelles évoquent le fédéralisme territorial et trois Communautés (flamande, française et germanophone) fondées sur des bases culturelles et linguistiques. Les Communautés, ainsi que les Régions, disposent de parlements (Conseils) exerçant leurs pouvoirs législatifs, ainsi que des gouvernements, organes du pouvoir exécutif (Polet, 1995 : 8). En tant que sujets à part entière, les Communautés et les Régions sont sur un pied d'égalité et n'ont donc pas de rapports hiérarchiques entre elles (Massart-Piérard, 2005 : 192). Les institutions fédérales de la Belgique sont constituées d'un parlement bicaméral regroupant, d'une part, une Chambre des représentants et le Roi, et d'autre part, un Sénat qui – considéré comme une Chambre de réflexion – est garant « de la qualité de la législation et lieu de rencontre entre l'autorité fédérale et les entités fédérées que sont Communautés et Régions » (Polet, 1995 : 6 ; voir aussi Reuchamps et Onclin, 2009). Réunissant entre autres des sénateurs élus au suffrage universel direct de même que des sénateurs élus par des collèges électoraux néerlandophone et francophone, le Sénat a aussi la particularité de réunir des sénateurs de Communauté qui sont désignés par leurs Parlements (Reuchamps et Onclin, 2009 : 35). Depuis 1993, des changements importants ont été apportés au Sénat belge. Ce dernier peut maintenant examiner un projet de loi et proposer des modifications que la Chambre des représentants peut accepter ou refuser (Lecours, 2002 : 95). De même, il a le pouvoir d'initier des lois, mais comme le souligne A. Lecours (Lecours, 2002), le dernier mot revient à la Chambre des représentants. En outre, il n'y a que quelques domaines qui nécessitent l'approbation des deux chambres, comme les relations internationales et tout ce qui touche à la structure de l'État (lois bicamérales), en quel cas le Sénat est sur un pied d'égalité avec la Chambre des représentants (Lecours, 2002). Nous pourrions y voir une forme

de fédéralisme intraétatique, puisque d'une certaine manière la représentation et la collaboration des Communautés ont été intégrées aux institutions centrales.

À la différence de la plupart des fédérations, l'État fédéral belge n'est pas né d'une association d'entités politiques préalablement souveraines, mais d'une décentralisation de l'État unitaire (Dumont *et al.*, 2005 : 10). Le fédéralisme belge a ceci de particulier qu'il est bâti sur le concept d'*équi-pollence* des normes, principe d'organisation selon lequel chacune des entités constitutives est souveraine dans le cadre de ses compétences exclusives, de sorte que le gouvernement fédéral ne peut exercer aucune préséance par rapport aux entités fédérées ni établir un rapport de subordination à leur endroit (Lagasse, 2003 : 119 ; Massart-Piérard, 2005 : 199). La répartition des compétences se base donc sur le principe de l'exclusivité, qu'il s'agisse du niveau fédéral ou des entités constituantes. Comme le soulignent Swenden et Jans :

Federal and regional laws stand on equal footing and are subject to the constitution (or Special Majority Laws) only. Competencies attributed to either level of government are in general rule of an exclusive nature, in which one level of government is solely responsible for legislation and administrating policy. Belgian federalism was construed to require as little intergovernmental cooperation as possible (2006 : 886).

Cette dernière affirmation doit toutefois être nuancée, car « malgré une répartition exclusive des compétences, il s'avère que les chevauchements de compétences entre les différentes entités sont inéluctables » (Reuchamps et Onclin, 2009 : 32). Comme le partage de compétences qui est établi entre Communautés, Régions et État fédéral est appelé à changer, et puisque la Belgique est un État particulièrement complexe dans lequel les rapports entre différents ordres de pouvoir et entre les collectivités fédérées elles-mêmes ne cessent de se multiplier (Massart-Piérard, 2005 : 191-192), la Fédération a donc dû adopter des mécanismes de consultation permettant de gérer les conflits entre entités fédérées et l'État fédéral. Comme le soulignent Min Reuchamps et François Onclin, « la coopération au sein de la fédération belge est principalement institutionnalisée ; et pour cause, dans un fédéralisme de dissociation, on peut craindre que la coopération ne soit pas spontanée » (2009 : 32). Ainsi, pour régler les conflits entre les différents ordres de gouvernement, la Fédération s'est dotée d'une Cour d'arbitrage (*Arbitragehof*) au sein de laquelle les entités fédérées et le fédéral peuvent rédiger des accords de coopération (Dumont *et al.*, 2005 : 10). La Cour d'arbitrage, devenue constitutionnelle en 2007, se charge surtout de régler les différends qui surviennent entre le gouvernement fédéral, les Communautés et les Régions en ce qui a trait au respect des normes législatives touchant certaines dispositions de la

Constitution (Reuchamps et Onclin, 2009 : 33). Comme on le voit, ce qui caractérise les relations intergouvernementales en Belgique, c'est en fait la présence de différentes collectivités politiques qui tentent d'unir leurs efforts en vue de résoudre des problèmes politiques qu'un découpage trop abrupt des territoires, des compétences ou des moyens ne permet pas de régler (Massart-Piérard, 2005 : 194). Aussi, à chaque nouvelle situation, à chaque transfert de compétences correspondent d'autres rapports intergouvernementaux entre l'État fédéral et les entités fédérées ainsi qu'entre ces dernières (Massart-Piérard, 2005 : 205). Par exemple, une coordination entre le centre et les périphéries est nécessaire dans le domaine social puisque ce dernier est pris en charge par le fédéral (l'assurance-santé et l'assurance-emploi), mais aussi par les Communautés qui sont responsables de l'assurance des soins préventifs (*preventive health care*). De même, il doit y avoir une concertation entre les collectivités fédérées, notamment ce qui a trait aux compétences liées au marché du travail, car celles-ci sont divisées entre les Communautés et les Régions : les Communautés sont responsables de la coordination et la formation professionnelle, alors que les Régions voient au placement des travailleurs qui se retrouvent sans emploi (Swenden et Jans, 2006 : 886 ; Polet, 1995 : 3).

Les mécanismes par lesquels les gouvernements de la fédération belge sont mis en relation les uns avec les autres se présentent sous différentes formes. De manière horizontale, ils correspondent à la collaboration intrafédérée entre deux ou plusieurs gouvernements régionaux (ou entre deux ou plusieurs Communautés). De plus, si nous prenons en considération le principe d'équipollence des normes fédérales et fédérées, la collaboration fédérale-régionale (ou fédérale-Communauté) dans certains domaines pourrait être considérée comme une forme de collaboration horizontale (Swenden et Jans, 2006 : 887). Autrement, les relations intergouvernementales verticales, comme ailleurs dans d'autres fédérations, sont le résultat de la collaboration entre le gouvernement fédéral et celui des entités fédérées. Le plus important mécanisme de coordination intergouvernementale vertical et le plus formel demeure le Comité de concertation (*Deliberation Committee*), institution semblable à la conférence des premiers ministres au Canada, mais dont la composition et le fonctionnement font l'objet de dispositions législatives (Poirier, 2005 : 465). Ce comité réunit le premier ministre fédéral, six ministres fédéraux et six ministres représentant les Régions et les Communautés. Or, depuis 1995, seulement le tiers des conflits sur lesquels devait se pencher le Comité ont été réglés (Swenden et Jans, 2006 : 29). En cas d'impasse, le Conseil d'État, qui possède des compétences juridictionnelles et consultatives, peut être appelé à intervenir (Reuchamps et Onclin, 2009 : 33).

Le fédéralisme de collaboration en Belgique se matérialise aussi par le biais de rencontres bilatérales (Communauté/Région) qui donnent lieu parfois à une concertation institutionnalisée. À titre d'exemple, les gouvernements de la Communauté française de Belgique (Communauté Wallonie-Bruxelles), de la Communauté germanophone, du Collège de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale ainsi que de la Région wallonne ont créé, en 2002, le Conseil Wallonie-Bruxelles de la Coopération Internationale (CWBCI) (Massart-Piérard, 2005 : 200)¹⁴. D'autres mécanismes de concertations horizontaux ont été développés parallèlement au Comité de concertation, en particulier les conférences interministérielles qui donnent lieu à des échanges d'information sur des questions touchant des domaines communs. Par exemple, il existe une conférence interministérielle de politique étrangère, car en Belgique, la politique étrangère a la particularité d'être conçue par le pouvoir fédéral en association avec les entités fédérées (Massart-Piérard, 2005 : 193). Se discutent aussi en ces lieux les questions qui touchent aux traités internationaux dans la mesure où des accords de coopérations préalables sont obligatoires pour déterminer la manière selon laquelle seront conclus les traités qui ne portent pas exclusivement sur les matières fédérées (Massart-Piérard, 2005 : 193). Les différents parlements – celui du fédéral et celui des entités fédérées – doivent échanger de l'information et faire connaître leurs points de vue avant qu'une décision soit prise, sinon celle-ci pourrait être déclarée illégale (Swenden et Jans, 2006 : 887).

En somme, bien que le fédéralisme belge se caractérise par l'exclusivité des compétences (Massart-Piérard, 2005 : 192), la collaboration intergouvernementale n'est pas absente pour autant. L'ordonnancement des compétences internes et les accords de coopération nécessaires entre les entités politiques et le gouvernement fédéral sur le plan international entraînent des interactions multiples et variées entre les différents ordres de gouvernement (Massart-Piérard, 2005 : 204). De même, les « conflits communautaires » entre forces politiques flamandes et francophones appellent des négociations entre les entités elles-mêmes

14. Comme son portail Internet l'indique, « [l]e CWBCI fut officiellement installé le 15 mars 2004, par le Ministre-Président de la Communauté française de Belgique, le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté germanophone, le Ministre-Président de la Région wallonne et le Ministre, Président du Collège de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale. La création du Conseil Wallonie-Bruxelles de la Coopération Internationale (CWBCI) est une réponse originale et jusque-là inédite en Belgique, des pouvoirs publics à une revendication des acteurs de la coopération bilatérale indirecte née dès le début des années 90 » (<http://www.wbi.be/cgi/bin3/render.cgi?id=0023115_article&ln=ln1&userid=&rubr=gen> [consulté le 6 juillet 2010]).

(Leton, 2009 : 101). En conclusion, même si l'expression « relations intergouvernementales » n'est pas souvent employée – on lui préfère le terme « collaboration » (Poirier, 2002 : 24) –, c'est peut-être grâce à ces relations que la fédération belge a résisté à un degré élevé de désaccords et d'ambivalence (Deschouwer, 2005 : 22).

5. ÉTATS-UNIS

C'est en 1787, lors de la Convention de Philadelphie, que les principales idées des Fédéralistes (et dans une certaine mesure celle des Antifédéralistes) se sont formalisées en une Constitution, créant ainsi ce qui allait devenir un État fédéral¹⁵. En vertu de la Constitution de 1787, « *each state was represented equally in a unicameral legislature, and retained its sovereignty and every power that was not expressly delegated to the Congress* » (Allen et Lloyd, 2002 : 75). Aussi le régime fédéral étasunien mis en place par la Constitution de 1787 – qui fera l'objet de ratifications ultérieures – s'est caractérisé par une délégation limitée de ses pouvoirs et de ses responsabilités (Watts, 2002 : 24). La Constitution attribue des compétences exclusives au niveau central, un certain nombre de compétences partagées, réservant tous les autres pouvoirs – y compris les pouvoirs résiduels – aux entités fédérées. Par conséquent, la séparation rigoureuse des pouvoirs s'oppose à l'assujettissement d'un organe par un autre. Or, malgré cette répartition stricte des pouvoirs, « l'extension de l'activité fédérale dans les questions de politiques intérieures a toutefois créé des réseaux très complexes de relations intergouvernementales au sein desquels les autorités fédérales, régionales et locales discutent ensemble de l'élaboration et de l'exécution des politiques publiques » (Katz, 2005 : 23). À la différence des régimes fédéraux australien et canadien où les relations intergouvernementales horizontales sont caractérisées par des rencontres entre exécutifs, aux États-Unis, elles se déroulent à la fois entre exécutifs via le National Governors Association (NGA) et entre législatures au moment de la National Conference of State Legislatures (NCSL). Les deux sont

15. Guillaume Massin explique que le gouvernement représente ce qui est appelé aujourd'hui l'État fédéral. Aussi, à l'époque des articles de la Confédération, « *federal government* » était-il synonyme de « confédération ». Le terme « confédération », défendu par les Antifédéralistes, était fréquemment opposé à celui de « *national government* » voulu par les fédéralistes. Le qualificatif d'État fédéral fut utilisé, quant à lui, à partir de la guerre de Sécession, lorsque le gouvernement procéda à la concentration des pouvoirs afin de combattre la rébellion (Massin, 2002 : 8).

chapeautés par le Council of State Governments (CSG) qui veille, entre autres, à ce que les États conservent leurs prérogatives lorsque de nouvelles politiques sont proposées¹⁶.

La National Governors' Association (NGA) a été fondée en 1908 et réunit les cinquante gouverneurs des États pour discuter des politiques publiques¹⁷. Il s'agit d'une organisation bipartisane nationale qui a pour but de promouvoir « *visionary state leadership, shares best practices and speaks with a unified voice on national policy*¹⁸ ». L'organisation compte quatre comités permanents (développement économique et commerce; éducation; santé et services sociaux; et ressources naturelles) au sein desquels, chaque année, siège un gouverneur différent. Le NGA se compose de l'Office of Federal Relations qui est en grande partie responsable de la représentation des intérêts régionaux au niveau fédéral; du Center for Best Practices (ou NGA Center), qui sert d'organe de formation et d'échange d'information entre les gouverneurs des États; de l'Office of Communications qui s'occupe de la coordination de l'information; et de l'Office of Management Consulting & Training (OMCT), organe mis à la disposition des gouverneurs pour assurer le transfert d'information. Comme il est inscrit dans le préambule du NGA, son rôle est de s'assurer que « *the duality of our federal system remain intact and that elected officials strive to preserve and promote a balanced relationship between the state and the federal government*¹⁹ ».

-
16. C'est une des missions du Intergovernmental Affairs Committee. L'un des mandats du Comité consiste à « *interpret changing national conditions and [...] prepare states for the future, and [...] promote the sovereignty of the states and their role in the American federal system* ». Voir le CSG à l'adresse Internet suivante: <<http://www.csg.org/about/committeesandtaskforces/intergovernmentalaffairscommittee.aspx>> (consulté le 28 juin 2010).
17. Comme il est précisé: « *Founded in 1908, the National Governors Association is the collective voice of the nation's governors and one of Washington, D.C.'s most respected public policy organizations. Its members are the governors of the 50 states, three territories and two commonwealths. NGA provides governors and their senior staff members with services that range from representing states on Capitol Hill and before the Administration on key federal issues to developing and implementing innovative solutions to public policy challenges through the NGA Center for Best Practices. NGA also provides management and technical assistance to both new and incumbent governors.* » Le document peut être consulté à l'adresse Internet de la National Governors Association: <<http://www.nga.org/portal/site/nga/menuitem.cdd492add7dd9cf9e8ebb856a11010a0/>> (consulté le 27 juin 2010).
18. Au chapitre de son mode d'organisation, on mentionne que « *[b]ipartisanship is ensured by NGA's Articles of Organization. The party affiliation of each committee chair rotates annually, the chair and vice chair represent different parties and the vice chair succeeds the chair. The Executive Committee is composed of four members of the chair's party and five members of the other party* » (<<http://www.nga.org/portal/site/nga/menuitem.cdd492add7dd9cf9e8ebb856a11010a0/>> [consulté le 27 juin 2010]).
19. <<http://www.nga.org/portal/site/nga/menuitem.cdd492add7dd9cf9e8ebb856a11010a0/>> (consulté le 27 juin 2010).

La National Conference of State Legislature (NCSL) est aussi un organe bipartisan, mais, contrairement au NGA, il n'offre ses services qu'aux assemblées législatives des régions constituantes. Créé en 1975, il a pour mission de promouvoir la recherche, l'assistance technique et de favoriser les échanges entre les législateurs des 50 États dans le but de défendre les intérêts des gouvernements régionaux auprès du Congrès et des agences fédérales²⁰. Mentionnons que les modalités des lois sont fixées par l'exécutif, mais elles peuvent aussi être élaborées par ce type d'organe indépendant composé de représentants de chaque région (Opeskin, 2001 : 144). La NCSL est également composée de comités internes, notamment le NCSL Executive Committee, qui agit en tant que coordonnateur des conférences, et le Legislative Staff Coordinating Committee (LSCC), qui sert de Secrétariat permanent²¹. S'ajoute à cela 12 comités permanents (Standing Committees) qui se rencontrent quatre fois par année pour décider des positions communes qui seront prises concernant les politiques qui touchent à la fois les États et le fédéral (*federal-state policy*) et qui alimenteront les activités de lobbying conduites à Washington.

Ainsi, l'un des plus importants rôles de la NCSL et de la NGA est de faire du lobbying auprès des membres du Congrès, de la Maison-Blanche et au sein des agences fédérales. En ce sens, ces deux organes agissent plutôt comme des groupes d'intérêts, compte tenu des pressions qu'elles exercent. Cette dynamique s'inscrit dans un rapport de force de type vertical, du fait que les États doivent négocier avec le fédéral. Par ailleurs, comme le souligne N. Bolleyer (2006 : 487), les intérêts défendus par les deux groupes (NGA et NCSL) ne sont pas toujours ceux de chaque État participant. Au sein du NCSL, les législateurs tentent d'éviter que leurs compétences législatives soient réduites, alors que les exécutifs se regroupant au NGA « *are interested in gaining as much leeway*

20. Voir NCSL à l'adresse Internet suivante : <<http://www.ncsl.org/>> (consulté le 28 juin 2010).

21. Sur le site Internet du NCSL, on donne les précisions suivantes : « *The National Conference of State Legislatures' Executive Committee is the governing body of the Conference. The executive committee and Conference officers have supervision, control and direction of the affairs of the Conference, its committees and publications. It also implements the policies and supervises the disbursement of its funds. The executive committee, an elected body, is composed of 60 members: seven officers; 27 at-large legislator members; three annual meeting representatives; four regional legislators from the Council of State Government; three ex officio members; and 16 legislative staff members. Officers include a president, president elect, vice president, immediate past president, staff chair, staff vice chair and immediate past staff chair. Each member is entitled to vote on any matter coming before the committee. Legislative staff are entitled to vote only on organizational matters—not on matters of public policy. The Executive Committee meets three to four times a year at such time and place as the committee decides. The president may call special meetings as necessary.* » (<<http://www.ncsl.org/>> [page consultée le 28 juin 2010]).

as possible in the implementation phase – meaning large amounts of federal money without any strings attached» (Bolleyer, 2006 : 487). Par ailleurs, Bolleyer fait aussi remarquer que « *the fact that in the United States the legislatures participate directly in the intergovernmental game indicates the weakness of legislative autonomy protection* » (Bolleyer, 2006 : 487). C'est en référence aux rencontres qui ont lieu au sein de ces deux institutions et au lobbyisme qui s'ensuit que l'on parle de « fédéralisme coopératif » bien que, comme le remarque E. Katz (2005 : 24), ce fédéralisme coopératif se soit transformé en une sorte de fédéralisme coercitif qui permet au gouvernement fédéral d'empiéter progressivement sur les législations des États.

Le dernier mécanisme de consultation qui donne lieu à des relations intergouvernementales horizontales et, dans une certaine mesure, verticales est le Council of State Governments (CSG). Ce dernier est le seul à servir les trois branches des gouvernements des États (exécutif, législatif et judiciaire)²². Sous la direction du Governing Board et de l'Executive Committee, une quinzaine de sous-comités et de groupes affiliés se rencontrent pour, encore ici, prendre des positions communes en ce qui a trait aux politiques du fédéral²³. Le CSG a ceci de particulier qu'il a créé un comité, l'Intergovernmental Affairs Committee, responsable des questions en lien avec le fédéralisme et la sauvegarde des intérêts des États. Comme son portail Internet l'indique : « *[t]he committee strives to interpret changing national conditions and to prepare states for the future, and to promote the sovereignty of the states and their role in the American federal system*²⁴ ». Autre élément distinctif, le CSG offre, par l'entremise de son National Center for Interstate Compact, la possibilité

22. « *The Council of State Governments is our nation's only organization serving all three branches of state government. CSG is a region-based forum that fosters the exchange of insights and ideas to help state officials shape public policy. This offers unparalleled regional, national and international opportunities to network, develop leaders, collaborate and create problem-solving partnerships.* » (<<http://www.csg.org/about/default.aspx>> [consulté le 28 juin 2010].)

23. « *The Governing Board and Executive Committee oversee the business affairs, policy and program development of CSG. Together, the Governing Board and Executive Committee are the main decision-making body to which all other CSG committees, task forces, regions, affiliates and staff report, and also give final authority to CSG's policy positions and resolutions. The Governing Board includes 55 governors and two legislators, one from each chamber, from each of the 50 states and five territories.* »

24. <<http://www.csg.org/about/committeesandtaskforces/intergovernmentalaffairscommittee.aspx>> (consulté le 28 juin 2010). Parmi ses responsabilités, « *[it] monitors and acts on critical intergovernmental matters pertaining to all three federal branches of government; seeks intergovernmental partnerships, particularly with former CSG members now serving in the federal government or Congress; coordinates with other state and local government associations on intergovernmental issues where states have a vested interest. The committee also oversees the filing of amicus briefs on behalf of state and local governments in the US.* »

de conclure des ententes formelles (*interstate compacts*) entre deux ou plusieurs États, sans nécessairement demander le consentement du Congrès, ce qui, en principe, est contraire à l'article 1 section 10 de la Constitution²⁵. Celle-ci précise que «*no state shall, without the consent of the Congress, enter into any agreement or compact with another state*». Seules les ententes touchant les pouvoirs délégués au gouvernement fédéral ou modifiant l'équilibre avec ce dernier exigent le consentement du Congrès. Dans ce cas-ci, les relations de type horizontal entre les États au sein du CSG donnent lieu à un autre type de relations verticales entre l'exécutif du CSG et le Congrès. Comme le souligne une fois de plus N. Bolleyer, «*for the states to act as one order of government against the central government and to successfully defend their own authorities, successful interstate coordination is a precondition. If it is not feasible, state resistance is of limited use [...]*» (2006: 488).

En somme, les relations intergouvernementales aux États-Unis se caractérisent par deux phénomènes: d'une part, par l'institutionnalisation de mécanismes de collaboration suivant la division des pouvoirs législatif et exécutif au sein des États (à travers le NGA et le NCSL) et, d'autre part, par le fait que cette collaboration n'est pas toujours dans l'intérêt de l'État, mais plutôt dans celui des acteurs politiques. À cela s'ajoute le fait que «*the internal constitutional power-sharing structures have been impressively projected outside state boundaries and have strengthened the pressure on state local actors to compete for national funding*» (Bolleyer, 2006: 488). Cette compétition a eu des conséquences sur le rapport de force des États avec le centre, dans la mesure où «*disunity among the state serves Congress to legitimize its own action as it can point to the failure of the states to do the job on their own*» (Bolleyer, 2006: 488). En conclusion, en ce qui a trait aux résultats des relations intergouvernementales,

25. Ces compacts sont définis de la manière suivante: «*Compacts are agreements between two or more states that bind them to the compacts' provisions, just as a contract binds two or more parties in a business deal. As such, compacts are subject to the substantive principles of contract law and are protected by the constitutional prohibition against laws that impair the obligations of contracts (U.S. Constitution, Article I, Section 10). That means that compacting states are bound to observe the terms of their agreements, even if those terms are inconsistent with other state laws. In short, compacts between states are somewhat like treaties between nations. Compacts have the force and effect of statutory law (whether enacted by statute or not) and they take precedence over conflicting state laws, regardless of when those laws are enacted. However, unlike treaties, compacts are not dependent solely upon the good will of the parties. Once enacted, compacts may not be unilaterally renounced by a member state, except as provided by the compacts themselves. Moreover, Congress and the courts can compel compliance with the terms of interstate compacts. That's why compacts are considered the most effective means of ensuring interstate cooperation.*» (<<http://ssl.csg.org/compactlaws/Introoverview.doc>>).

Despite their strong organizational makeup, with the exception of the CSG supporting interstate compacts, the IGAs [Intergovernmental Affairs] do not provide a basis for codecision process and cross-jurisdictional policy harmonization. State IGAs do not represent the state interest but only their particular members, simply because « the state is not a homogenous entity » and this has repercussions for intergovernmental process and structures, most strikingly by fostering centralizing tendencies (Bolleyer, 2006: 488-489).

6. CANADA

En 1867, le British North America Act a donné lieu à une union fédérale constituée de quatre provinces: l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse. Progressivement, d'autres provinces et Territoires s'y sont joints, de sorte que le Canada compte maintenant dix provinces et trois Territoires. Comme l'Australie, il s'agit d'une monarchie constitutionnelle à régime parlementaire de type britannique. La Constitution initiale de 1867, résultat de négociations entre les membres de l'élite politique et économique, attribuait au gouvernement central des pouvoirs considérables, dont certains lui permettaient de passer outre aux décisions des provinces dans certaines circonstances (Watts, 2002: 26.). Les affaires d'importance nationale ou d'intérêt général, telles que les questions militaires et économiques (réglementation des échanges et du commerce, transports et communication), ont été attribuées au centre, tandis que les affaires d'intérêt purement local, comme le niveau municipal et les questions d'ordres culturel et linguistique de même que le domaine social (et le droit civil), ont été reléguées aux entités fédérées. Ces principes ont été entérinés dans les articles 91 à 95 de la Loi constitutionnelle de 1867 (Pelletier, 2002).

Au sein de la fédération canadienne, la forme et la répartition des pouvoirs sont semblables à ce qui existe aux États-Unis et en Australie, en ce sens que les responsabilités administratives sont confiées à l'ordre de gouvernement qui en a reçu la responsabilité législative (à l'exception du droit pénal). Toutefois, comme le souligne Watts (2002: 122), pour ce qui est des compétences partagées, le Canada se distingue des États-Unis, de l'Allemagne et de l'Australie dans la mesure où l'éventail de celles-ci est très étroit. En effet, la plupart des pouvoirs sont attribués explicitement à l'un ou l'autre ordre de gouvernement. À cet égard, le Canada se rapproche plus du modèle belge (Watts, 2002).

C'est surtout lorsque les compétences ne sont pas spécifiées ou encore lorsque leurs frontières sont contestées que les échanges intergouvernementaux se déploient de manière significative (Cameron,

2001 : 131). Il faut souligner que dans la fédération canadienne, la porosité des compétences a fait en sorte que les différents ordres de gouvernement doivent agir conjointement dans presque tous les domaines de politiques publiques (sauf, notamment, en matière de politique étrangère ou de défense). Ce phénomène a été renforcé par le fait que la Cour suprême du Canada a maintenant tendance à interpréter de manière plus ouverte la division des pouvoirs en faisant appel aux principes d'efficacité ou d'efficacités et se demande simplement quel ordre de gouvernement est le plus en mesure d'intervenir dans le secteur qui fait l'objet du litige. Le principe d'efficacité justifie la présence active du gouvernement fédéral dans des domaines traditionnellement considérés de compétence provinciale exclusive (Brouillet, 2005 : 320 ; Leclair, 2005 : 385).

Au Canada, comme dans les autres fédérations que nous avons présentées, le principe d'interdépendance renvoie aux moyens par lesquels s'effectue la collaboration entre les gouvernements des États membres (provinces et territoires) ou entre le gouvernement central et ceux des entités fédérées. À la différence de l'Allemagne, les forums intergouvernementaux ne permettent pas aux entités fédérées de participer à la prise de décision au niveau central. D. Cameron souligne que la manière dont les intérêts régionaux s'exprimeront au centre (fédéralisme intraétatique) dépend en fait du mode de désignation de leurs représentants : suffrage direct comme en Australie et aux États-Unis, élection directe des délégués par les gouvernements régionaux, comme en Allemagne, ou le fruit d'une combinaison de ces formules comme en Belgique. Or, le système canadien de nomination des sénateurs a fait en sorte que la mission initialement prévue pour le Sénat, celui de représentant des intérêts régionaux, n'a pas été remplie puisque ses membres sont nommés par l'exécutif du gouvernement fédéral (Cameron, 2001 : 135). Ainsi, puisqu'il ne joue qu'imparfaitement son rôle de deuxième Chambre et que la Constitution ne cherche pas à reconnaître un cadre ou un processus spécifique assurant une coopération entre les deux ordres de gouvernement, « *more than any other federation, Canada relies on intergovernmental negotiation to help resolve political differences* » (Jenkin, 1983 : 101). Le système fédéral canadien a donc été appelé à développer des mécanismes parallèles régissant les relations intergouvernementales sur des bases *ad hoc* (Knopff et Sayers, 2005 : 123). Comme le rappellent H. Bakvis et G. Skogstad :

With limited opportunity for formal representation of provincial interests in federal policy-making institutions, provincial governments acquire greater authority to speak on behalf of the people within their borders. One consequence is that in Canada the task of securing the federal

balance falls mainly to interstate federalism, since most governmental activity takes place between governments rather than within an intrastate body such as a senate (2008 : 5).

Les faiblesses du fédéralisme intraétatique ont donc progressivement entraîné, surtout depuis la Deuxième Guerre mondiale, un fédéralisme interétatique caractérisé par des relations entre exécutifs des deux ordres de gouvernement (McRoberts, 1986 : 87 ; Smiley, 1987 : 97 ; Watts, 2002 : 122 ; Pelletier, 2005 : 3).

Au Canada, selon le Bureau du Conseil privé, « les instruments et mécanismes des relations intergouvernementales ne sont inscrits ni dans la Constitution, ni dans la loi. Ils sont nés de manière ponctuelle, pour répondre aux besoins du moment » (Canada, 2010). Les relations intergouvernementales permettent surtout « l'échange de renseignement, la négociation et la recherche de consensus » (Canada, 2010). Les gouvernements peuvent compter sur plusieurs forums pour élaborer des stratégies communes, coordonner des activités entre ministères, communiquer des idées aux fins de négociation et de persuasion, voire établir des ententes bilatérales et multilatérales (Canada, 2010). Les forums administrant les relations intergouvernementales verticales incluent aussi bien les rencontres des premiers ministres (fédéral, provinciaux et territoriaux), les réunions ministérielles (en fonction des portefeuilles comme la santé, l'environnement, l'agriculture, l'éducation, etc.) et les réunions regroupant les hauts fonctionnaires. Au chapitre des relations horizontales se tiennent aussi des conférences interprovinciales qui excluent la présence du gouvernement fédéral (comme le Conseil de la fédération, sur lequel nous reviendrons) (Bakvis et Skogstad, 2008 : 9).

Mais la gestion des relations intergouvernementales (de manière verticale ou horizontale) n'est pas un phénomène nouveau. Elle remonte aux premiers temps de la fédération et à la première conférence interprovinciale qui fut convoquée en 1887 par Honoré Mercier (Pelletier, 2005 : 4). Une série de réunions fédérales-provinciales-territoriales (RFPT) aura lieu dans l'immédiat après-guerre, mais il revient à Jean Lesage d'avoir convoqué, en 1960, la première conférence « annuelle » des premiers ministres provinciaux. Dans sa version contemporaine, cette conférence demeure néanmoins une structure de collaboration entre exécutifs des provinces et des territoires (Pelletier, 2004 : 4). Comme en Australie avec le COAG, on reproche aux Conférences annuelles des premiers ministres d'être peu formalisées et le fait que les décisions ne soient pas exécutoires (Pelletier, 2005 : 5). De plus, la fréquence des rencontres n'est pas soumise à un calendrier fixe et elle varie selon les époques et les programmes politiques du moment (Canada, 2010). En dehors de ces conférences, une

grande partie des travaux intergouvernementaux ont lieu dans le cadre de Conseils des ministres fédéral-provinciaux-territoriaux. Comme le souligne le Conseil privé, « certains de ces conseils sont maintenant très institutionnalisés : leurs réunions sont régulières, ils sont souvent présidés par des ministres fédéraux et provinciaux et leur appareil administratif est considérable » (Canada, 2010).

Si de nombreuses RFPT sont tenues chaque année (le site internet du SAIC en a rapporté environ une centaine en 2009), les relations multilatérales et bilatérales entre provinces et territoires (donc de nature horizontale) ont connu un essor important au cours de la dernière décennie. En 2001, le Parti libéral du Québec avait fait la promotion de la création d'un Conseil de la fédération (CF) dont l'un des principaux rôles serait de permettre une plus grande concertation des gouvernements dans les domaines de l'union économique et du renforcement de l'Accord sur le commerce intérieur conclu en 1994. Comme envisagé au départ, le CF devait aussi se pencher sur les questions des normes et objectifs relevant de l'union sociale canadienne, l'interprétation des principes de la Loi canadienne sur la santé, l'élaboration des objectifs pancanadiens dans les champs de compétences provinciales, la limitation du pouvoir fédéral de dépenser et la préparation d'ententes internationales touchant aux compétences des deux ordres de gouvernement (Parti libéral du Québec, 2001 : 16). C'est en décembre 2003 que le CF a officiellement vu le jour promettant ainsi de redonner aux provinces et territoires « l'influence ainsi que la force nécessaires pour qu'ils deviennent de véritables partenaires dans le Canada de demain » (Québec, 2004 : 14). Pour ses créateurs, il représentait un forum propice au dialogue et aux échanges, lesquels pourraient éventuellement déboucher sur des ententes formelles de coopération. Le CF est considéré comme un instrument facilitant la concertation intergouvernementale et l'établissement d'une vision commune sur les grands enjeux auxquels les provinces et territoires sont confrontés, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, du déséquilibre fiscal, de l'environnement, de l'énergie, du transport, du commerce intérieur et de la représentation internationale. Constitué des premiers ministres des provinces et des territoires, le CF doit tenir un minimum de deux réunions par année. En plus d'un secrétariat permanent, l'entente du 5 décembre 2003 a aussi institué deux organismes, un Conseil des premiers ministres pour sensibiliser les Canadiens à la santé ainsi qu'un Secrétariat d'information et de coopération sur le déséquilibre fiscal²⁶. Le bilan des premières années du CF est mitigé : d'une part, on lui

26. Voir le site Internet du Conseil de la fédération : <<http://www.conseildelafederation.ca/index.html>> (consulté le 30 juin 2010).

reconnaît une volonté de transparence dans la mesure où le suivi des dossiers et les rapports d'étape (en matière de commerce intérieur ou de santé par exemple) sont communiqués au public, démontrant un souci quant à l'imputabilité des premiers ministres; d'autre part, le CF s'inscrit dans le cadre du fédéralisme exécutif qui met peu (ou pas du tout) la branche législative à contribution, contribuant ainsi à approfondir le déficit démocratique qui caractérise la conduite des relations intergouvernementales au Canada (Pelletier, 2008 : 219-221).

Enfin, les relations interprovinciales horizontales bilatérales se sont accrues au cours des dernières années. De nombreux accords ont été signés entre deux ou plusieurs provinces. Par exemple, l'Ontario et le Québec ont conclu, en 2006, un protocole général qui vise, notamment, à

improving the quality of health services; improving the movement of people and goods between the two provinces; addressing environmental issues facing both provinces; working to promote the sustainable development of crown land and natural resources; developing cooperative tourism activities; promoting understanding and mutual appreciation of both provinces' culture, including heritage; and exploring opportunities to improve public security (Ontario, 2006 : 2).

Cette initiative a donné lieu à des ententes spécifiques concernant, entre autres, la mobilité de la main-d'œuvre, les marchés publics, le commerce interprovincial et la promotion de la francophonie (Québec, 2008 : 9). La Colombie-Britannique et l'Alberta, elles aussi, ont paraphé, en 2006, le Trade, Investment and Labour Mobility Agreement (TILMA ou l'Accord sur le commerce, l'investissement et la mobilité de la main-d'œuvre). D'autres provinces ont aussi approfondi leurs relations bilatérales ou multilatérales dans leurs espaces économiques respectifs : l'Entente sur les marchés publics de l'Atlantique, un accord provisoire sur l'agriculture entre les quatre provinces de l'Ouest, l'Île-du-Prince-Édouard et le Yukon, des ententes de coopération entre le Québec et le Nouveau-Brunswick. Cette liste n'est pas exhaustive.

En somme, puisque la division des compétences qui date d'un siècle et demi n'a jamais fait l'objet d'une révision et que les ordres de gouvernement empiètent les uns sur les autres, les occasions de conflits se sont multipliées, entraînant de ce fait l'obligation de développer des lieux de négociation. Ceux-ci se sont concentrés au sein des exécutifs. L'approfondissement des relations intergouvernementales a eu pour effet de diminuer le contrôle parlementaire et judiciaire et de nuire à la transparence de l'action des pouvoirs exécutifs (Cameron et Simeon, 2002 : 66; Poirier, 2009 : 120).

CONCLUSION

Les relations intergouvernementales se déclinent de manières différentes selon les fédérations en fonction de la nature et de l'évolution du partage des compétences, de la possibilité des entités fédérées de faire valoir leurs intérêts au sein des institutions centrales et de la prégnance des enjeux auxquels les États font face. À la lumière des comparaisons que nous avons effectuées entre les cinq fédérations retenues, trois observations générales se dégagent (voir le tableau 1, p. 40).

D'abord, et cela ne devrait pas étonner, les particularités de la division des compétences vont jouer un rôle déterminant dans la manière dont les relations intergouvernementales vont se déployer. En Allemagne, par exemple, le système est caractérisé par une forme de déconcentration des pouvoirs en vertu de laquelle les *Länder* doivent mettre en application des décisions prises par l'État central. Par contre, aux États-Unis, marqués par la séparation des pouvoirs exécutifs et législatifs au niveau de chaque ordre de gouvernement, les relations intergouvernementales sont plus diffuses et ont donné lieu à la mise sur pied de nombreuses organisations regroupant les hauts fonctionnaires et les législateurs des différents États. La nature du pouvoir politique américain a fait en sorte que des activités de lobbying sont exercées auprès des législateurs fédéraux (Watts, 2002: 60-61). En Australie et au Canada, les pouvoirs sont de plus en plus enchevêtrés (même si cela ne reflète pas toujours la lettre du texte de la constitution), de telle sorte que les ordres de gouvernement ont développé des mécanismes de consultation/coordination/collaboration qui reflètent cette réalité. La Belgique, pour sa part, se caractérise par un double phénomène, une séparation assez étanche des pouvoirs et une non-subordination des entités constituantes vis-à-vis le gouvernement central. Néanmoins, comme dans les autres fédérations, un certain chevauchement existe, ce qui donne lieu à la nécessité d'établir des mécanismes de coopération ou de gestion des inévitables différends. En somme, la plus ou moins grande perméabilité des pouvoirs (que ce soit *de jure* ou *de facto*) constitue un vecteur puissant conduisant à la mise sur pied de dispositifs d'encadrement des rapports entre les unités présentes dans toutes les fédérations.

Deuxièmement, au chapitre des arrangements institutionnels formels, certaines fédérations se démarquent par la capacité qu'ont des entités fédérées d'exercer leur influence au sein des institutions de l'État central (intrafédéralisme). Cela est particulièrement notable en Allemagne et en Belgique. Dans le premier cas, le *Bundesrat* peut exercer un droit de veto sur les lois fédérales touchant aux entités fédérées. En Belgique, 21 des 71 sénateurs sont délégués par les Parlements des

Communautés, qui favorisent la rencontre entre le pouvoir fédéral et les entités fédérées. Même si on retrouve aussi un Sénat aux États-Unis, en Australie et au Canada, ces institutions n'ont jamais joué, en réalité, le rôle de représentant des intérêts des entités infraétatiques. Cela a contribué à accroître le statut des États subnationaux en tant que porte-parole des intérêts régionaux et alimenté les conflits de légitimité entre les ordres de gouvernement quant à savoir qui pouvait parler au nom de toute la « nation » – l'État central peut-il, seul, parler au nom de tous ou doit-il le faire en association avec l'ensemble des acteurs politiques étatiques? De plus, le caractère véritablement fédéral de la dernière cour d'appel est plus saillant dans certaines fédérations que dans d'autres. En Allemagne, la moitié des 16 juges siégeant au *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal constitutionnel fédéral) sont élus par le *Bundestag* et l'autre moitié par le *Bundesrat*. En Belgique, la moitié des 12 magistrats qui constituent la Cour constitutionnelle représentent les groupes linguistiques français et néerlandais. Cette cour a la particularité de devoir compter six juges ayant une expérience parlementaire d'au moins cinq ans (trois juges par groupe linguistique). Aux États-Unis et au Canada, les juges sont nommés par l'État central sans que les entités fédérées puissent avoir leur mot à dire.

Finalement, toutes les fédérations sont marquées par des relations intergouvernementales à la fois verticales et horizontales dans la conduite des relations interétatiques. Des mécanismes de consultation, de participation, d'échange d'information ou de collaboration, qui n'ont pas d'ancrage constitutionnel, ont été créés dans toutes les fédérations. Le degré d'institutionnalisation varie d'un État à l'autre. Globalement, on peut dire qu'il est assez élevé aux États-Unis, moyen en Australie, en Belgique et au Canada. Les relations s'inscrivent dans des mécanismes assez souples qui sont plus ou moins pérennes. Par exemple, aux États-Unis, en Australie et au Canada, le Council of State Governments, le Council for the Australian Federation ou le Conseil de la fédération permettent aux entités fédérées de discuter des problèmes communs et d'établir conjointement leurs priorités vis-à-vis l'État central. On retrouve aussi la présence de rencontres des leaders des différents ordres de gouvernement, sous la forme de conférence annuelle des premiers ministres par exemple, dont l'agenda varie selon les contextes politiques, qui permettent de coordonner (ou non) les priorités gouvernementales. À cet ensemble d'institutions s'ajoutent des rencontres plus ou moins formelles des ministres et fonctionnaires qui traitent des dossiers communs. Comme on peut le voir, la gestion de l'interdépendance est au cœur des préoccupations au sein de toutes les fédérations.

Cette mise en contexte ne doit pas nous faire oublier que la nécessité est la mère de toutes les inventions. Les échanges entre les ordres de gouvernement sont profondément marqués par la nature des rapports de pouvoir qui caractérisent chacune des fédérations. Que celle-ci soit multinationale et plurilinguistique comme la Belgique ou le Canada, ou caractérisée par la présence de puissants intérêts économiques régionaux comme l'Allemagne, l'Australie ou les États-Unis, les relations intergouvernementales sont inévitablement déterminées par la manière dont les intérêts des acteurs, des groupes sociaux et des communautés sont définis et exprimés dans l'espace politique à travers la vie partisane, les idéologies en présence et les finalités visées par l'association fédérale. Les institutions de l'intergouvernementalisme ne font qu'incarner les rapports politiques qui sont, par nature, changeants, contradictoires, antagoniques et compétitifs.

Tableau I
Caractéristiques des relations intergouvernementales

Pays	Particularités constitutionnelles	Mécanismes de collaboration	Type de relations intergouvernementales	Types d'arrangements
Allemagne	Vastes compétences exclusives à l'État central – compétences partagées/déconcentration administrative (lois-cadres)	Bundesrat Cour constitutionnelle Conférence des premiers ministres Joint Task	Verticale/horizontale Verticale Horizontale/verticale Horizontale	Intraétatique Interétatique
Australie	Nombre limité de compétences fédérales exclusives/nombre élevé de compétences partagées Compétences résiduelles aux États	Council of Australian Government (COAG) Council for the Australian Federation (CAF) Leaders' Forum Conseils spécialisés	Verticale Horizontale Horizontale Horizontale	Interétatique
Belgique	Principe d'équipollence – principe d'exclusivité (non-subordination) dévolution Compétences résiduelles à l'État central (<i>de facto</i>)/aux entités fédérées (<i>de jure</i>)	Sénat Cour constitutionnelle Comité de concertation Conférences interministérielles Conseils communautaires ou régionaux	Verticale Horizontale/verticale Verticale Horizontale/verticale Horizontale	Intraétatique Interétatique

Pays	Particularités constitutionnelles	Mécanismes de collaboration	Type de relations intergouvernementales	Types d'arrangements
États-Unis	Délégations limitées des compétences fédérales	National Governors Association (NGA)	Horizontale (exécutif)	Interétatique
	Compétences résiduelles aux États	National Council of State Legislatures (NCSL)	Horizontale (législatif)	
		Council of State Governments (CSG)	Horizontale/verticale (exécutif, législatif, judiciaire)	
Canada	Compétences exclusives et partagées (<i>de jure</i>)/ Enchevêtrement de la plupart des compétences (<i>de facto</i>)	Conférence des premiers ministres	Verticale	Interétatique
	Compétences résiduelles à l'État central	Conseil de la fédération	Horizontale	

BIBLIOGRAPHIE

- Allen W. B. et G. Lloyd (2002). *The Essential Antifederalist*. Lanham : Rowman & Littlefield.
- Bakvis, H. et G. Skogstad (2008). « Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy ». Dans H. Bakvis et G. Skogstad (dir.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*. Don Mills: Oxford University Press: 3-22.
- Bannon, J. (1992). *Cooperative Federalism: Good Policy and Good Government*. Canberra: Federalism Research Center.
- Banting, K. (1998). « Social Citizenship and the Social Union in Canada ». *Policy Options*, novembre: 33-36.
- Beaud, O. (2007). *Théorie de la fédération*. Paris: Presses universitaires de France.
- Benz, A. (2007). « Inter-Regional Competition in Co-Operative federalism ». *Regional and Federal Studies*, vol. 17, n° 4, décembre: 421-436.
- Benz, A. (s.d.). « Intergovernmental Relations in German Federalism – Joint Decision-Making and the Dynamics of Horizontal Cooperation ». Disponible en ligne: <<http://www.forumfed.org/libdocs/2009/2009-03-27-Zaragoza-Benz.pdf>>, consulté le 17 juin 2010.
- Bergeron, G. (1980). « L'État du Québec sous le fédéralisme canadien ». Dans G. Bergeron et V. Lemieux (dir.), *L'État du Québec en devenir*. Montréal: Boréal Express: 331-350.
- Bolleyer, N. (2006). « Federal Dynamics in Canada, The United States, and Switzerland: How Substates' Internal Organization Affects Intergovernmental Relations ». *Publius*, vol. 36 n° 4: 471-501.
- Bolleyer, N. et E. Bytzek (2009). « Government Congruence and Intergovernmental Relations in Federal Systems ». *Regional and Federal Studies*, vol. 19, n° 3, juillet: 371-397.
- Brouillet, E. (2005). *La négation de la nation. L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*. Québec: Septentrion.
- Cameron, D. (2001). « Les structures des relations intergouvernementales dans les systèmes fédéraux ». *Revue internationale des sciences sociales*, n° 167, mars: 131-138.
- Cameron, D. et R. Simeon (2002). « Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism ». *Publius*, vol. 32, n° 2, printemps: 49-71.
- Canada (2010). *Les relations intergouvernementales dans le contexte canadien*, Bureau du Conseil privé. Disponible en ligne: <<http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/index.asp?lang=fra&page=relations&doc=context/context-fra.htm>>.
- De Witte, B. (2000). « Fédération ». Dans O. Duhamel et Y. Meny (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*. Paris: Presses universitaires de France.
- Delpérée, F. (2000). *Le fédéralisme en Europe*. Paris: Presses universitaires de France.
- Deschouwer, K. (2005). « Belgique: ambiguïtés et désaccords ». Dans R. Blindenbacher et A. Ostien (dir.), *Un dialogue mondial sur le fédéralisme*, vol. II: *Dialogues sur la répartition des compétences et des responsabilités dans les pays fédéraux*. Ottawa: Forum des Fédérations: 19-23.

- Dumont, H., S. Van Drooghenbroeck, N. Lagassé et M. Van Der Hulst (2005). « Belgique: de continuel changements dans une nouvelle structure fédérale ». Dans R. Blindenbacher et A. Ostien (dir.), *Un dialogue mondial sur le fédéralisme*, vol. II: *Dialogues sur la répartition des compétences et des responsabilités dans les pays fédéraux*. Ottawa: Forum des Fédérations: 9-12.
- Hrbek, R. (2002). « Allemagne (République fédérale d'Allemagne) ». Dans A. L. Griffiths et K. Nerenberg (dir.), *Guide des pays fédérés: 2002*. Montréal et Kingston: Forum des fédérations, McGill-Queen's University Press: 31-43.
- Jenkin, M. (1983). *The Challenge of Diversity: Industrial Policy in the Canadian Federation*. Ottawa: Science Council of Canada, Minister of Supply and Services Canada.
- Johns, C. M., L. O'Reilly et G. J. Inwood (2007). « Formal and Informal Dimensions of Intergovernmental Administrative Relations in Canada ». *Canadian Public Administration*, vol. 50, n° 1, printemps: 21-41.
- Katz, E. (2005). « États-Unis: Un gouvernement fédéral aux pouvoirs limités ». Dans R. Blindenbacher et A. Ostien (dir.), *Un dialogue mondial sur le fédéralisme*, vol. II: *Dialogues sur la répartition des compétences et des responsabilités dans les pays fédéraux*. Ottawa: Forum des Fédérations: 22-25.
- Knopff, R. et A. Sayers (2005). « Canada ». Dans J. Kincaid et A. Tarr (dir.), *A Global Dialogue on Federalism*, vol. 1: *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*. Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press: 103-143.
- Krane, D. et D. S. Wright (1998). « Intergovernmental Relations ». Dans J. M. Shafritz (dir.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Boulder: Westview Press: 1168-1176.
- Lagasse, C.-E. (2003). *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*. Erasme: Namur.
- Leach, R. (1976). « Interprovincial Co-ordination ». Dans D. J. Bellamy, J. H. Pammett et D. C. Rowat (dir.), *The Provincial Political System. Comparative Essays*. Agincourt: Methuen: 381-397.
- Leclair, J. (2005). « The Supreme Court of Canada's Understanding of Federalism: Efficiency at the Expense of Diversity ». Dans J.-F. Gaudreault-Desbiens et F. Gélinas (dir.), *Le fédéralisme dans tous ses États. Gouvernance, identité et méthodologie – The States and Moods of Federalism. Governance, Identity and Methodology*. Cowansville: Yvon Blais: 383-415.
- Lecours, A. (2002). « Belgique ». Dans A. L. Griffiths et K. Nerenberg (dir.), *Guide des pays fédérés: 2002*. Montréal et Kingston: Forum des fédérations, McGill-Queen's University Press: 91-107.
- Leton, A. (2009). « Le partage des compétences et les relations intergouvernementales: la situation en Belgique ». Dans B. Fournier et M. Reuchamps (dir.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*. Bruxelles: De Boeck: 97-105.
- Macintyre, C. et J. Williams (2005). « Australie: une révolution tranquille dans l'équilibre des pouvoirs ». Dans R. Blindenbacher et A. Ostien (dir.), *Un dialogue mondial sur le fédéralisme*, vol. II: *Dialogues sur la répartition des compétences et des responsabilités dans les pays fédéraux*. Ottawa: Forum des Fédérations: 6-8.

- Massart-Piérard, F. (2005). « Une étude comparée des relations entre entités fédérées au sein du système de politique extérieure en Belgique francophone ». *Revue internationale de politique comparée*, vol. 12, n° 2: 191-205.
- Massin, G. (2002). *La contribution des antifédéralistes des origines à la théorie constitutionnelle américaine*. Mémoire de recherche présenté à la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de l'Université Lille II Droit et Santé.
- McRoberts, K. (1986). « L'unilatéralisme, le bilatéralisme et le multiculturalisme en tant qu'approche du fédéralisme canadien ». Dans R. Simeon (dir.), *Les relations intergouvernementales*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada: 83-148.
- Ontario (2006). *The Protocol*. Ministry of Intergovernmental Affairs. Disponible en ligne: <<http://www.ontla.on.ca/library/repository/mon/14000/263297.pdf>>, consulté le 30 juin 2010.
- Opeskin, B. R. (2001). « Mécanismes régissant les relations intergouvernementales dans les fédérations ». *Revue internationale de science sociale*, n° 167, mars: 139-148.
- Parti libéral du Québec (2001). *Un plan d'action. Affirmation, autonomie et leadership*. Comité du Parti libéral du Québec sur l'avenir politique et constitutionnel de la société québécoise.
- Pelletier, R. (2002). *Intergovernmental Mechanisms: Factors for Changes?* Discussion Paper n° 29, Commission on the Future of Health Care in Canada.
- Pelletier, R. (2005). *Le Conseil de la fédération, un premier bilan*. Conférence préparée pour le colloque « Bilan des réalisations du gouvernement Charest », Québec, 9-10 décembre.
- Pelletier, R. (2008). *Le Québec et le fédéralisme canadien. Un regard critique*. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Pelletier, R. et M. Tremblay (2000). *Le parlementarisme canadien*. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Poirier, J. (2002). « Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium ». *Regional and Federal Studies*, vol. 49, n° 3: 24-54.
- Poirier, J. (2005). « Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale: aux confins du droit et non-droit ». Dans J.-F. Gaudreault-Desbiens et F. Gélinas (dir.), *Le fédéralisme dans tous ses états. Gouvernance, identité et méthodologie*. Cowansville: Yvon Blais: 441-472.
- Poirier, J. (2009). « Le partage des compétences et les relations intergouvernementales: la situation au Canada ». Dans B. Fournier et M. Reuchamps (dir.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*. Bruxelles: De Boeck: 107-122.
- Polet, R. (1995). « La Belgique fédérale: une construction complexe, mais équilibrée ». *Eipascope*, n° 1.
- Prince, M. J. (2001). « Canadian Federalism and Disability Policy Making ». *Canadian Journal of Political Science*, vol. 34, n° 4: 791-817.
- Québec (2004). *Le Conseil de la fédération. Un premier pas vers une nouvelle ère de relations intergouvernementales au Canada*. Québec: Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes.
- Québec (2008). *Le nouvel espace économique du Québec*. Québec: Gouvernement du Québec.

- Reuchamps, M. et F. Onclin (2009). «La fédération belge». Dans B. Fournier et M. Reuchamps (dir.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*. Bruxelles: De Boeck: 21-40.
- Rocher, F. (2006). «La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral». Dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal: 93-146.
- Saunders, C. (2002). «Australie (le *Commonwealth d'Australie*)». Dans A. L. Griffiths et K. Nerenberg (dir.), *Guide des pays fédérés: 2002*. Montréal et Kingston: Forum des Fédérations: McGill-Queen's University Press: 61-70.
- Saunders, C. et K. Leroy (2006). «Commonwealth of Australia». Dans C. Saunders et K. Leroy (dir.), *Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries*. Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press: 37-71.
- Schneider, H.-P. (2005). «Allemagne: quand les Länder appliquent les lois fédérales». Dans R. Blindenbacher et A. Ostien (dir.), *Un dialogue mondial sur le fédéralisme*, vol. II: *Dialogues sur la répartition des compétences et des responsabilités dans les pays fédéraux*. Ottawa, Forum des Fédérations: 3-5.
- Simeon, R. (2006). *Federal-Provincial Diplomacy. The Making of Recent Policy in Canada – with a new preface and postscript*. Toronto: University of Toronto Press.
- Smiley, D. V. (1976). *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, 2^e éd. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- Smiley, D. V. (1987). *The Federal Condition in Canada*. Toronto: McGraw-Hill.
- Smiley, D. V. et R. L. Watts (1986). *Le fédéralisme intraétatique au Canada*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.
- Swenden, W. et M. T. Jans (2006). «Will It Stay or Will It Go? Federalism and Sustainability of Belgium». *West European Politics*, vol. 29, n^o 5, novembre: 877-894.
- Tiernan, A. (2008). «The Council for the Australian Federation: A New Structure of Australian Federalism». *Australian Journal of Public Administration*, vol. 67, n^o 2: 122-134.
- Vergniolle de Chantal, F. (2008). *Fédéralisme et Antifédéralisme*. Paris: Presses universitaires de France.
- Vile, J. (1977). «Federal Theory and the "New Federalism"». *Australian Journal of Political Science*, vol. 12, n^o 2: 1-14.
- Warhurst, J. (1983). *Central Agencies, Intergovernmental Managers and Australian Federal-State Relations*. Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University Canberra.
- Warhurst, J. (2008). «Patterns and Directions in Australian Politics over the Past Fifty Years». *Australian Journal of Politics and History*, vol. 50, n^o 2: 163-177.
- Wanna, J. et al. (2009). *Common Cause: Strengthening Australia's Cooperative Federalism. Final Report to the Council for the Australian Federation*. Canberra: Council for the Australian Federation, mai.
- Watts, R. L. (2002). *Comparaison des régimes fédéraux*, 2^e éd. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Wheare, K. C. (1963). *Federal Government*, 4^e éd. Londres: Oxford University Press.

2. LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES ENTRE FONCTIONNAIRES

JEAN-FRANÇOIS SAVARD

Dans leur chapitre, Rocher et Gilbert font état des différentes institutions mises en place en Allemagne, en Australie, en Belgique, aux États-Unis et au Canada qui structurent les relations intergouvernementales dans ces États fédéraux. De cette analyse comparative, nous retenons, entre autres, qu'au Canada, les relations intergouvernementales sont caractérisées par ce que l'on appelle le *fédéralisme exécutif*. Autrement dit, au Canada l'essentiel des relations intergouvernementales se structure autour de relations entre les élus qui forment le pouvoir exécutif aussi bien au gouvernement fédéral qu'aux gouvernements provinciaux. Il faut donc comprendre que ces relations ne laissent aucune place aux députés élus (qui ne sont pas ministres) des assemblées législatives. Par contraste, aux États-Unis, les relations entre les États fédérés et l'État fédéral s'établissent au sein d'une toile complexe qui comprend autant les administrations exécutives fédérales et des États, que les législations (Bakvis et Brown, 2010).

Or, selon Laforest et Montigny,

[la] majeure partie du volume des échanges entre les différents niveaux de gouvernements repose [...] sur des discussions entre les fonctionnaires. Bien qu'elles se déroulent généralement dans l'ombre, ces délibérations administratives permettent notamment d'harmoniser l'application de certaines politiques, d'assurer un certain partage de l'expertise et de préparer les rencontres de niveaux supérieurs. Pour y parvenir, les deux ordres de gouvernement se sont dotés de structures administratives, et ce, sur le plan tant interne que communautaire (2009 : 142).

Ainsi, le fonctionnement du fédéralisme exécutif repose en grande partie sur l'appui d'une administration publique. Mais comme le souligne Magali Marc, « peu d'écrivains font état de la façon dont les fonctionnaires gèrent leurs relations lorsque les deux ordres de gouvernement sont impliqués » (2005 : 35). Nous pouvons ajouter que les travaux portant sur la façon dont les fonctionnaires gèrent leurs relations entre gouvernements provinciaux sont tout aussi rares, sinon plus.

Ce chapitre vise à mieux comprendre dans quel cadre s'exercent ces relations intergouvernementales entre fonctionnaires. Pour ce faire, nous allons d'abord présenter deux approches théoriques – le fédéralisme administratif et le fédéralisme de cohérence – permettant de jeter un éclairage particulier sur les relations intergouvernementales entre fonctionnaires. Ensuite, nous allons faire état d'une recension des mécanismes de coordination des politiques que l'on retrouve dans l'Union européenne. Ces éléments doivent nous permettre de mieux comprendre le cas canadien. Nous présenterons par la suite une analyse des données sur les rencontres intergouvernementales et les ententes intergouvernementales (deux mécanismes de coordination des politiques que l'on retrouve au Canada) afin de mieux comprendre ce qui caractérise les relations intergouvernementales entre fonctionnaires au Canada. Enfin, sur la base de cette analyse empirique, nous déterminerons quelle approche rend mieux compte des rapports intergouvernementaux entre fonctionnaires.

I. LE FÉDÉRALISME ADMINISTRATIF

Sachant que le concept de *fédéralisme exécutif* désigne les relations intergouvernementales entre les membres élus du pouvoir exécutif, nous pourrions croire qu'un premier réflexe serait de qualifier les relations intergouvernementales entre fonctionnaires de *fédéralisme administratif*. Ce concept a été évoqué dès 1993 par le premier ministre Jean Chrétien qui déclara, au lendemain de l'élection de son gouvernement, que les Canadiens étaient las d'entendre parler de constitution et qu'il se devait plutôt de lancer l'ère du fédéralisme administratif (qu'il opposait à l'idée de fédéralisme constitutionnel). Selon le premier ministre, la logique de ce fédéralisme administratif visait à éviter que le Canada ne sombre dans des luttes constitutionnelles interminables, en favorisant des ententes administratives entre le gouvernement central et les gouvernements des provinces dans tous les secteurs (particulièrement les secteurs relevant des compétences provinciales), en lieu et place de changements constitutionnels. Le premier ministre y voyait là un meilleur fonctionnement de la fédération canadienne. Cette approche

a porté ses fruits, puisque selon Johns O'Reilly et Inwood, (2007), le passage à une approche non constitutionnelle est bien ce qui caractérise les relations intergouvernementales d'aujourd'hui. Cette approche s'est traduite concrètement par des centaines de réunions tenues chaque année entre fonctionnaires de différents gouvernements, des ententes de plusieurs millions de dollars négociées chaque mois et un nombre incalculable de contacts informels entre fonctionnaires (Johns *et al.*, 2007).

1.1. Définir le fédéralisme administratif

Le *fédéralisme administratif* semble être, d'emblée, un concept intéressant pour mieux comprendre les relations qu'entretiennent les fonctionnaires de différents gouvernements. Il convient néanmoins de cerner ce que l'on entend réellement par fédéralisme administratif.

Selon Schwager (1999a), le fédéralisme administratif se définit de façon générale comme une structure fédérale dans laquelle le gouvernement central dispose des fonctions législatives, alors que les gouvernements des États fédérés disposent des fonctions administratives. Plus précisément, le fédéralisme administratif suppose que le gouvernement central établit et impose les normes de qualité auxquelles les projets publics doivent se conformer, alors que les gouvernements des États fédérés décident des projets qu'ils désirent entreprendre (Schwager, 1999a et 1999b). Bakvis et Brown (2010) ajoutent que dans le fédéralisme administratif la formulation complète des politiques et des programmes est orchestrée par le gouvernement fédéral (ou gouvernement central), alors que les gouvernements des États fédérés assument la responsabilité de la mise en œuvre et de l'administration de ces politiques et programmes.

Le concept de fédéralisme administratif permettrait de mieux rendre compte de la complexité des relations fédérales dans des États tels que l'Allemagne, l'Autriche, le Mexique, le Brésil, les États-Unis (le Congrès établit les normes et les gouvernements des États les appliquent), voire l'Union européenne, bien que dans le cas de cette dernière il faille reconnaître que même si le gouvernement européen peut définir des normes, il reste que les États membres ont la liberté de les appliquer ou non (Bakvis et Brown, 2010). Le Canada, toutefois, s'inscrirait dans une dynamique fédérale différente que l'on qualifie plutôt de fédéralisme législatif (Fenna, 2007), c'est-à-dire qu'au Canada l'action des gouvernements se limite aux compétences qui leur sont dévolues, avec peu de coordination entre les gouvernements ou entre les ordres de gouvernement. S'il est vrai que le Canada illustre bien le concept de fédéralisme législatif, au sein duquel chaque ordre de gouvernement

est responsable de la formulation *et* de la mise en œuvre des programmes et politiques propres à ses compétences (Bakvis et Brown, 2010), il reste que certaines dimensions des dynamiques fédérales au Canada semblent mieux correspondre au concept de fédéralisme administratif qu'au concept de fédéralisme législatif, comme le démontre la discussion suivante.

1.2. Le fonctionnement du fédéralisme administratif

Selon Schwager (1999a), dans un grand nombre de fédérations, la majorité des lois sont déterminées par le gouvernement central (il faut bien évidemment exclure la Suisse et le Canada). Par exemple, en Allemagne, en dépit d'une constitution qui attribue aux *Länder* des fonctions qui leurs sont réservées, le gouvernement fédéral a tout de même pris à sa charge la grande majorité des fonctions législatives; il s'agit là, selon Schwager et Bakvis et Brown, de l'exemple parfait de fédéralisme administratif.

Comment fonctionne concrètement le fédéralisme administratif? Selon Schwager, dans le fédéralisme administratif, le gouvernement central fixe les normes minimales (habituellement par le truchement de lois spécifiques) servant à financer ou à appuyer par d'autres moyens la mise en œuvre de diverses initiatives dans un vaste éventail de secteurs (ex., santé, éducation, agriculture). C'est également le gouvernement central qui détermine l'enveloppe budgétaire globale servant à financer les initiatives dans ces divers secteurs. Le gouvernement central se charge donc de la formulation des politiques et des programmes, mais laisse aux gouvernements des États fédérés la responsabilité d'administrer la mise en œuvre des projets qui en découlent (Schwager, 1999a et 1999b).

Qu'est-ce qui explique qu'un gouvernement central, qui dispose des moyens législatifs et financiers pour mettre en place des politiques et des programmes, veuille laisser aux gouvernements des États fédérés le soin de mettre en œuvre les projets? Selon Schwager, la mise en œuvre directe des politiques et programmes par le gouvernement central serait nécessairement entravée par la difficulté d'accès à une information complète et pertinente. En revanche, les gouvernements des États fédérés sont censés être plus près de la population que ne l'est le gouvernement central et donc avoir accès à une meilleure information, permettant une mise en œuvre plus efficace (Schwager, 1999a).

Ainsi, dans le fédéralisme administratif, le gouvernement central met en place un cadre législatif et financier permettant de soutenir un nombre fixe de projets, mais les gouvernements des États fédérés

décident des projets qu'ils veulent mettre en œuvre en fonction du cadre établi par le gouvernement central (Schwager, 1999a). En ce qui a trait à l'aspect légal, Schwager (1999b) précise que ce sont les gouvernements des États fédérés qui décident s'ils veulent appliquer la loi fédérale ou non, le gouvernement central ne pouvant les contraindre à le faire.

Ainsi, contrairement à une structure gouvernementale décentralisée ou déconcentrée, le fédéralisme administratif reconnaît tout de même une certaine autonomie aux gouvernements des États fédérés. Plus concrètement, dans une structure gouvernementale décentralisée, les gouvernements locaux ou régionaux n'ont qu'une raison d'être : administrer les lois et les programmes adoptés par le gouvernement central. Toutefois, dans le fédéralisme administratif, les gouvernements des États fédérés ont toujours la liberté de choisir quelles lois ou quels programmes seront mis en œuvre sur leur territoire et de quelle façon s'effectuera cette mise en œuvre (Schwager, 1999a). Par exemple, le gouvernement d'un État fédéré à qui le gouvernement central transfère des fonds pour la mise en œuvre d'un programme peut décider d'abandonner certains projets prévus au programme afin de mieux financer ceux qu'il veut mettre en œuvre, plutôt que de réduire le montant alloué à chacun des projets (Schwager, 1999b). Donc, le gouvernement d'un État fédéré peut choisir ou non d'investir des sommes dans un projet (d'où la reconnaissance d'une certaine liberté), mais ces sommes doivent respecter le cadre financier mis de l'avant par le gouvernement central (d'où l'aspect contraignant pour les États fédérés). Qui plus est, si le gouvernement central tente d'imposer un cadre législatif ou financier qui pourrait s'avérer nuisible aux gouvernements des États fédérés, ces derniers peuvent tout simplement refuser de mettre en œuvre un tel cadre et le bloquer dans son ensemble (Schwager, 1999a).

Le fédéralisme administratif suppose donc un certain pouvoir ascendant du gouvernement central sur les gouvernements des États fédérés, mais ces derniers jouissent tout de même d'une certaine liberté et ne sont pas complètement soumis aux contraintes imposées par le gouvernement central. Bien au contraire, le fédéralisme administratif conçoit la relation entre le gouvernement central et les gouvernements des États fédérés comme étant marquée par une négociation constante. D'un côté, le gouvernement central dispose de moyens législatifs et financiers pour mettre en œuvre des politiques et des programmes, mais il ne dispose pas de l'information ou de l'autorité nécessaire à la mise en œuvre de ces politiques ou programmes. De l'autre, les gouvernements des États fédérés disposent de l'autorité et de l'information nécessaires à la mise en œuvre des politiques et programmes, mais n'ont pas les moyens nécessaires pour développer les projets que peut et que veut soutenir le

gouvernement central. Il s'établit donc un jeu d'équilibre entre la volonté du gouvernement central et la liberté des gouvernements des États fédérés (Schwager, 1999a). Schwager rappelle (1999b) d'ailleurs que l'objectif du gouvernement central, dans le contexte du fédéralisme administratif, n'est pas d'accroître le nombre d'instruments dont il dispose pour intervenir auprès de la population, mais plutôt d'allouer ces instruments aux autorités gouvernementales qui sont les plus à même de bien les utiliser.

Le concept de fédéralisme administratif décrit-il bien le contexte des relations intergouvernementales canadiennes? La réponse est à la fois oui et non. Oui, d'abord, parce qu'il semble effectivement que depuis les années 1990, les relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces aient adopté une forme que décrit bien le concept de fédéralisme administratif. C'est d'ailleurs ce qu'affirment Bakvis et Brown lorsqu'ils soutiennent que :

In more recent years, Ottawa and the provinces have tried to follow a path [...] where the two orders of government are seen as partners rather than as competitors with neither subservient to the other, a much less hierarchical relationship in other words. One such development was the Agreement on Internal Trade of 1995 in which the federal government is treated as a party identical to the others (provinces and territories). A «Social Union Framework Agreement» was hammered out in 1999, which established basic parameters and ground rules for launching new federal-provincial programs and for tackling problems such as interprovincial barriers to labor mobility (2010: 492).

Les accords qu'évoquent Bakvis et Brown s'inscrivent bien dans la logique du fédéralisme administratif, cher au premier ministre Chrétien, et ont été proposés aux provinces sur la base de ce qui est convenu d'appeler au Canada le pouvoir de dépenser. Toutefois, le pouvoir de dépenser n'existe qu'entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces. Cela signifie que le fédéralisme administratif ne rend compte que d'une seule dimension des relations intergouvernementales au Canada, à savoir les relations fédérales-provinciales. Conséquemment, le fédéralisme administratif ne permet pas d'expliquer ou de décrire les relations intergouvernementales entre provinces. Dans la section suivante, nous verrons comment le concept de fédéralisme de cohérence peut mieux rendre compte des relations intergouvernementales entre provinces.

2. LE FÉDÉRALISME DE COHÉRENCE

Selon Johns *et al.* (2007), le nombre croissant d'accords et de partenariats intergouvernementaux dans les dernières années indique une intensification des activités intergouvernementales dans tous les

secteurs publics. Cette intensification des activités intergouvernementales est telle que, selon Bakvis et Brown (2010), la coordination des politiques entre gouvernements représente le plus grand défi des relations intergouvernementales dans les fédérations modernes. Ils ajoutent que dans les conditions actuelles, la coordination des politiques entre gouvernements provinciaux ou entre gouvernements provinciaux et gouvernement fédéral est devenue nécessaire ou, à tout le moins, très souhaitable (Bakvis et Brown, 2010). Mais qu'entendent-ils au juste par « coordination des politiques » ?

Bakvis et Brown proposent deux définitions. La première, empruntée à Webb (1995), conçoit la coordination des politiques comme étant un ajustement mutuel qui mène les gouvernements à mettre en œuvre des politiques qu'ils n'auraient pas formulées, s'ils avaient pu agir unilatéralement. La deuxième, empruntée à Bakvis et Juillet (2004), voit la coordination des politiques comme une harmonisation des structures et des activités dans le but de favoriser l'atteinte d'objectifs horizontaux, de réduire les chevauchements et de s'assurer que l'atteinte des objectifs horizontaux n'est pas freinée par l'action de un ou plusieurs gouvernements.

Ces définitions ont le mérite de démontrer que le jeu des relations intergouvernementales dépasse largement la dimension strictement fédérale-provinciale. Cependant, elles ne rendent pas compte de toute la complexité des relations intergouvernementales qui se jouent dans un cadre multidimensionnel. En effet, selon D'Agostino (2009), les processus de politiques publiques reposent sur des mécanismes unissant les gouvernements d'États fédérés, les gouvernements centraux et les administrations publiques de ces gouvernements. De plus, l'objectif de ces relations est non seulement d'éviter les chevauchements entre politiques publiques, mais aussi de créer entre elles une synergie particulière qui leur permet de se renforcer mutuellement. Le défi dépasse donc celui de la coordination des politiques publiques et devient plutôt celui de la cohérence des politiques publiques. Au Canada, ce principe de cohérence des politiques publiques se matérialise en un ensemble de structures, d'institutions et de pratiques qui constituent véritablement ce que nous proposons d'appeler un *fédéralisme de cohérence*. Mais pour avancer plus loin dans notre discussion sur le fédéralisme de cohérence, il convient de définir ce que l'on entend par cohérence des politiques publiques (le fondement du fédéralisme de cohérence).

2.1. Définir la cohérence des politiques publiques

Dans un premier temps, nous pouvons définir la cohérence des politiques publiques en affirmant qu'elle implique l'harmonisation des objectifs d'une politique et ses activités de mise en œuvre.

Cette première définition offre cependant une conception limitée de la cohérence. En effet, la cohérence des politiques publiques peut être conçue de façon beaucoup plus riche. Selon l'OCDE (2005), la recherche de la cohérence consiste à s'assurer que l'atteinte d'objectifs ou de résultats visés par des politiques adoptées par un gouvernement ne soit pas entravée par d'autres politiques conçues par ce même gouvernement ou par des politiques élaborées par d'autres gouvernements. On s'aperçoit donc que le concept de cohérence ne rejette pas l'idée de coordination des politiques avancée par Bakvis et Brown, mais que, bien au contraire, la coordination des politiques fait partie intégrante du concept de cohérence des politiques. Cette définition de l'OCDE est intéressante, car elle va bien au-delà de la définition présentée précédemment en mettant en relation les objectifs et les résultats de plusieurs politiques publiques. Selon le Comité d'aide au développement (CAD), des politiques différentes seront cohérentes si elles se renforcent mutuellement et qu'elles arrivent à créer une synergie (OCDE, 2005).

Jones (2002) s'inscrit dans cette mouvance en affirmant que la cohérence des politiques publiques se traduit par l'absence de contradiction entre les objectifs d'une politique et ceux d'autres politiques. Conçue de cette façon, la cohérence est un concept qui ne se limite pas à l'analyse d'une seule politique, comme le suggère la première définition, mais inclut plutôt un ensemble de politiques mises en relation. Il reste à préciser cependant quelles politiques peuvent être mises ainsi en relation. Pour May *et al.* (2005), la cohérence renvoie à l'harmonisation de différentes composantes associées à un même secteur d'intervention qui partagent un même ensemble d'idées et d'objectifs. C'est ce qu'expriment Jordan et Halpin (2006) lorsqu'ils affirment que la cohérence est l'intégration de différentes activités (d'un même secteur) au sein d'un cadre commun, afin de favoriser l'atteinte des résultats souhaités. Évidemment, il s'agit ici d'activités menées par différents gouvernements.

Forster et Stokke offrent une définition de la cohérence des politiques qui intègre assez bien tous ces éléments. Ainsi, ils conçoivent la cohérence des politiques comme « *one whose objectives, within a given policy framework, are internally consistent and attuned to objectives pursued within other policy frameworks of the system – as a minimum, these objectives should not be conflicting* » (1999 : 23). Dans un rapport publié en 2005, l'Union européenne (Studies in European Development, 2006) s'est sérieusement penchée sur la question de la cohérence. Selon ces spécialistes, la cohérence des politiques exige deux qualités essentielles : l'efficacité et la qualité. Il est question d'efficacité parce que la recherche de cohérence doit permettre l'amélioration des effets des politiques dans un contexte où les fonds disponibles sont limités, alors que la

qualité renvoie à la nécessité qu'impose la cohérence de mettre le doigt sur des interférences ou des incompatibilités entre politiques. La notion de qualité renvoie également à la notion de complémentarité entre les politiques lors de leur mise en œuvre et à celle de synergie de leurs effets (Studies in European Development, 2006). On s'approche donc d'une définition plus fonctionnelle de la cohérence qui nous permet de mieux saisir comment les aspects normatifs discutés plus haut peuvent prendre forme dans un processus de politiques publiques.

À cet égard, l'OCDE définit la cohérence comme un effort visant à assurer que les objectifs et les résultats attendus de politiques développées par un gouvernement ne soient pas en contradiction, ou ne soient pas entravés par d'autres politiques d'un même gouvernement (OCDE, 2005). De façon plus opérationnelle, on peut concevoir la cohérence comme un mode de développement des politiques dans lequel les gouvernements adoptent une vision globale et complète de leurs actions de façon à assurer que ces actions ne causent aucun conflit interne. Idéalement, l'objectif de la cohérence des politiques devrait être de trouver les façons les plus efficaces et les moins onéreuses pour atteindre les objectifs gouvernementaux et intergouvernementaux des politiques publiques et d'éviter les chevauchements, les contradictions et les interférences. La cohérence implique donc l'amélioration de la qualité des actions collectives entre institutions publiques et intergouvernementales (Studies in European Development, 2006). On voit donc comment les deux propriétés essentielles (efficacité et qualité), dont on parlait plus haut, s'opérationnalisent dans un processus de politiques publiques.

La recherche de la cohérence semble, théoriquement, une entreprise assez facile. Comme le souligne l'Union européenne (Studies in European Development, 2006), après tout, il ne suffirait que de porter une attention suffisante à l'action gouvernementale pour en détecter et en éliminer les contradictions. Cependant, rien n'est si simple et il semble plutôt qu'un seuil minimal d'incohérence s'impose. Les experts du centre Studies in European Development soutiennent en effet qu'un certain degré d'incohérence puisse être souhaitable: «*It might be the result of responding simultaneously to a wide range of legitimate interests, on which governments have to act even though actions may be partly contradictory*» (2005: 17). À cet égard d'ailleurs, Bakvis et Brown démontrent la grande complexité des relations gouvernementales au Canada, chacun des gouvernements ayant des intérêts différents à protéger et disposant de compétences constitutionnelles sur lesquelles appuyer la défense de ces intérêts. Malgré cette complexité, affirment-ils, il est tout de même possible d'atteindre un certain degré de cohérence au moyen de divers mécanismes qui peuvent être mis en place. Dans la prochaine

section, nous allons voir quels sont les mécanismes qui permettent la recherche de cohérence des politiques dans le contexte d'un État fédéral, en commençant par montrer comment s'articulent les principes qui soutiennent le fédéralisme de cohérence et, conséquemment, donnent corps aux mécanismes de recherche de cohérence.

2.2. Principes et mécanismes du fédéralisme de cohérence

Les experts du centre Studies in European Development (2006) soutiennent que la cohérence des politiques ne prend tout son sens que lorsqu'elle s'inscrit dans un triptyque conceptuel qui unit les principes de coordination des politiques, de complémentarité des politiques et de cohérence des politiques. Ainsi, nous avançons l'idée que le fédéralisme de cohérence repose sur ce triptyque de principes organisateurs (coordination et complémentarité), au centre duquel on retrouve un principe normatif, celui de cohérence. Cette idée s'accorde avec les définitions de la cohérence étudiées précédemment, qui conçoivent la cohérence comme un idéal à atteindre au moyen de mécanismes de coordination qui assurent la recherche d'harmonie et de complémentarité des objectifs des politiques publiques.

Nous devons donc ici nuancer les propos de Bakvis et Brown qui affirment que la coordination des politiques constitue le plus grand défi des fédérations en ce qui a trait aux politiques publiques, et que ce défi est en fait celui de la coordination et de la cohérence. En fait, le triptyque démontre que ce sont la coordination et la complémentarité qui constituent les principes organisateurs qui donnent corps aux mécanismes de formulation et de mise en œuvre des politiques dans un fédéralisme de cohérence, alors que la cohérence est le principe normatif qui anime la conception de ces politiques. Autrement dit, dans le fédéralisme de cohérence, les gouvernements cherchent à se doter de mécanismes de coordination et de recherche de complémentarité de façon à pouvoir assurer le degré de cohérence le plus élevé possible.

Selon le centre Studies in European Development (2006), il existe déjà au sein de la Confédération plusieurs mécanismes qui rendent possible la recherche de cohérence. Ceux-ci sont fondés sur les façons dont les décisions publiques sont prises et mises en œuvre et ne visent pas nécessairement le contenu même des politiques. Ces mécanismes répondent généralement à trois critères : un solide engagement politique envers la recherche de cohérence ; une architecture institutionnelle qui permet une coordination adéquate ; et une bonne capacité analytique jumelée à des systèmes efficaces de transfert d'information (Studies in European Development, 2006).

Reprenons ces critères un à un. D'abord, un solide engagement politique envers la recherche de cohérence signifie que les décideurs publics s'engagent à définir clairement les objectifs et les priorités des politiques, tout en faisant état des critères qui serviront à évaluer les politiques à la suite de leur mise en œuvre. Ensuite, l'architecture institutionnelle doit permettre une coordination adéquate entre gouvernements en mettant en place des structures flexibles et transparentes qui permettent à ces derniers de s'adapter à des environnements politiques qui changent constamment, de signaler rapidement les éléments d'incohérence et de favoriser le dialogue entre eux, de façon à résoudre rapidement des disputes administratives qui pourraient être liées à une culture organisationnelle différente ou encore à une interprétation divergente des objectifs ou des priorités. Autrement dit, ces mécanismes doivent promouvoir la coopération entre gouvernements. Enfin, la capacité analytique des gouvernements et des systèmes efficaces de transmission d'information entre ces derniers doivent permettre de repérer les contradictions entre les politiques, de les documenter et de les analyser, afin de pouvoir les résoudre. Ces éléments (capacité analytique et système de transmission d'information) servent aussi à évaluer les ressources humaines et financières, dont les gouvernements auront besoin pour atteindre les objectifs de cohérence (Studies in European Development, 2006).

Ces critères s'articulent au sein d'un vaste ensemble de mécanismes que l'on peut regrouper sous trois catégories : les mécanismes politiques, les mécanismes institutionnels et administratifs et les mécanismes consultatifs. Les mécanismes politiques visent l'intégration des objectifs d'un secteur (ex., le développement international) dans d'autres politiques ou programmes qui peuvent avoir un effet sur le secteur. Ces mécanismes prennent la forme de dialogues ou de collaborations entre gouvernements et administrations publiques qui favorisent un travail horizontal permettant d'impliquer un vaste ensemble de ministères dans le développement de politiques publiques visant un secteur particulier, pas seulement le ministère responsable. Les mécanismes institutionnels et administratifs sont conçus pour influencer les divers décideurs publics de l'intérieur de l'appareil gouvernemental. Ces mécanismes peuvent prendre plusieurs formes, comme des processus formels de coordination (ex., comités interministériels) ou des tables de discussion informelle entre hauts dirigeants de l'administration publique. Enfin, les mécanismes consultatifs cherchent à intégrer les expertises tant gouvernementales que non gouvernementales dans l'élaboration des politiques. Les mécanismes consultatifs ont pour but de fédérer les travaux de recherche, les connaissances et les expériences tant des acteurs gouvernementaux que des acteurs non gouvernementaux de façon à pouvoir définir des objectifs qui s'harmonisent bien au

sein d'un secteur (*Studies in European Development*, 2006). Outre les consultations publiques, ces mécanismes peuvent prendre la forme de comités consultatifs, de tables de concertation, etc.

Bien que l'on puisse concevoir assez aisément de quelles façons les mécanismes favorisant la cohérence des politiques peuvent être catégorisés, il reste que les répertorier représente un autre défi. Dans son étude de 2006, le centre *Studies in European Development* souligne que seuls les mécanismes formellement établis et visant explicitement le développement de politiques cohérentes sont facilement identifiables. Tous les autres mécanismes, qu'ils soient informels ou qu'ils contribuent de façon non intentionnelle à la recherche de cohérence sont difficiles à répertorier (*Studies in European Development*, 2006 : 25) et exigent une étude plus approfondie et qui dépasse le cadre de ce chapitre. Qui plus est, le contexte institutionnel joue également un rôle dans l'identification des mécanismes de cohérence. Même à l'intérieur d'une fédération il existe des différences culturelles entre États fédérés dont l'effet est de multiplier les formes que prennent les mécanismes de cohérence, particulièrement les mécanismes informels. Il faut donc, dans la mesure du possible, tenir compte des réalités culturelles étatiques et des cadres institutionnels qui en émergent pour bien répertorier les mécanismes de cohérence d'un État.

Le rapport du centre *Studies in European Development* (2006) renferme plusieurs exemples, dans le secteur de l'aide internationale, qui illustrent bien ces catégories de mécanisme de cohérence. En ce qui a trait aux mécanismes politiques, on retrouve en Estonie un ensemble de principes promouvant une approche holistique dans le développement des politiques publiques qui obligent les décideurs à considérer dans leur ensemble les politiques susceptibles d'influencer un secteur. En Pologne et en République slovaque, les gouvernements se sont dotés d'une stratégie de coopération qui oblige les décideurs à adopter une approche globale lors de l'élaboration de politiques. En Autriche, dans le domaine du développement international, le gouvernement a adopté une loi obligeant les décideurs publics à tenir compte des objectifs et des principes du développement international dans l'ensemble des processus d'élaboration des politiques.

Les mécanismes institutionnels et administratifs prennent généralement des formes assez semblables. Ainsi, en République tchèque, en Belgique et en France, les gouvernements mettent régulièrement sur pied des comités interministériels ou des groupes de travail interministériel dont l'objectif est d'assurer l'élaboration de politiques cohérentes entre ministères au sein d'un même secteur. La République tchèque compte même une commission des travaux interministériels, qui assure

la coordination des activités entre ministères. Il s'agit d'un mécanisme qui facilite grandement le travail horizontal. En Grèce, le gouvernement a créé des comités interministériels – auxquels participent les responsables de divers ministères – pour assurer la cohérence et la complémentarité des politiques, mais ils se rencontrent peu fréquemment et ne constituent pas un véritable mécanisme « opérationnel » de recherche de cohérence. Enfin, dans le domaine de l'aide internationale, l'Espagne propose une approche intéressante, particulièrement pour les fédérations. Cet État a mis sur pied un comité interministériel de coopération internationale qui coordonne les efforts des ministères espagnols dont les actions peuvent avoir des effets sur le développement international, et un comité interterritorial qui coordonne, négocie et collabore avec différents niveaux de gouvernement, et leurs administrations publiques, de façon à assurer une intervention internationale cohérente (Studies in European Development, 2006).

Poursuivons l'exemple de l'aide internationale, afin d'illustrer quelques mécanismes consultatifs visant la cohérence des politiques publiques. Au Danemark, le gouvernement a récemment adopté une politique sur le développement en Afrique. Cette politique a été le fruit d'une consultation des intervenants publics et privés souhaitant participer à son élaboration. Cette consultation fut menée en trois temps : d'abord, lors de débats ouverts au public, ensuite dans le cadre d'une audience publique, enfin à l'occasion d'une consultation électronique (les citoyens étaient invités à soumettre leurs commentaires électroniquement). L'ensemble des données et des points de vue recueillis au cours de ces activités a été intégré dans l'analyse qui a conduit à la formulation de la politique danoise. Les Pays-Bas ont adopté une approche différente, moins tournée vers la consultation citoyenne, mais favorisant plutôt les échanges informels entre les ministres néerlandais et leurs vis-à-vis européens. Soulignons enfin qu'un mécanisme appelé Réseau de la cohérence des politiques pour le développement sert de plateforme d'échange et de consultation entre fonctionnaires européens pour discuter de rapports de recherche ou de rapports d'impacts relatifs aux enjeux liés au développement international (Studies in European Development, 2006). Le réseau permet donc d'intégrer plus facilement des données et des analyses provenant de différents spécialistes européens.

3. LE CAS CANADIEN ET LES RELATIONS QUÉBEC-ONTARIO

Ce qu'il faut retenir du rapport du centre Studies in European Development, c'est que l'on retrouve dans certains États des mécanismes qui visent explicitement la recherche de cohérence des

politiques publiques et d'autres qui favorisent la cohérence sans avoir pour autant été conçus dans ce but explicite. C'est quelque peu cette dernière situation qui prévaut au Canada. Il existe en fait deux grands mécanismes de coordination qui peuvent favoriser le développement de politiques cohérentes entre les gouvernements canadiens, même s'ils n'ont pas été explicitement définis à cette fin. Ces mécanismes appartiennent essentiellement à la catégorie des mécanismes institutionnels et administratifs.

Les conférences intergouvernementales constituent un premier mécanisme de coordination au Canada. Elles sont de différentes natures (Pelletier et Tremblay, 2009). Les conférences des premiers ministres en constituent la première forme. Il s'agit de conférences convoquées par le premier ministre fédéral et elles servent à discuter d'enjeux définis par ce dernier. L'ordre du jour de ces conférences est donc imposé par le gouvernement fédéral. C'est en réaction à la suprématie du gouvernement central que les gouvernements provinciaux ont créé en 2003 le Conseil de la fédération qui vise à lui faire contrepoids. Le Conseil de la fédération doit théoriquement permettre une intensification des relations interprovinciales et établir un dialogue permanent entre les provinces. Celles-ci cherchent ainsi à affirmer leur autonomie par rapport à un gouvernement fédéral dominant. Toutefois, même si ce forum est bel et bien vivant, il n'a pas encore su comment faire contrepoids à l'influence du gouvernement fédéral. Enfin, les conférences intergouvernementales peuvent prendre la forme de rencontres interministérielles qui réunissent des ministres sectoriels et leurs fonctionnaires, afin de discuter d'enjeux précis.

Comme le soulignent Bakvis et Brown (2010), ces mécanismes sont plus ou moins institutionnalisés. En effet, la Constitution canadienne ne prévoit pas la création de forums intergouvernementaux et ceux-ci se sont plutôt imposés par l'usage depuis les années 1960. Toutefois, ces forums se sont suffisamment affirmés pour que plusieurs gouvernements canadiens aient jugé bon de créer des agences responsables des relations intergouvernementales (ARI). Ces agences se retrouvent généralement au cœur de la machinerie gouvernementale et entretiennent des liens serrés avec des organisations sœurs dans tous les ministères du gouvernement (il s'agit ici d'unités spéciales des différents ministères qui coordonnent les activités intergouvernementales de leurs ministères et qui assurent la liaison avec les agences centrales) (Johns *et al.*, 2007). Au Québec, le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, composante du ministère exécutif, joue le rôle d'agence responsable des relations intergouvernementales, alors qu'en Ontario et au gouvernement fédéral, ce sont les ministères des Affaires intergouvernementales qui constituent ces agences. Il faut noter cependant

qu'au fédéral, le ministère des Affaires intergouvernementales constitue une des composantes du Bureau du Conseil privé, une structure similaire à celle adoptée au Québec.

Selon Johns *et al.* (2007), les agences de relations intergouvernementales assument des fonctions de veille, de coordination et de conseil. En effet, ces agences doivent constamment veiller sur les enjeux qui préoccupent les gouvernements membres de la Fédération, et ce, dans tous les secteurs de politiques. Elles sont aussi chargées de préparer les conférences intergouvernementales, d'élaborer et de négocier les ordres du jour de ces conférences et de définir les messages clés que veulent communiquer les chefs politiques. Ce sont également ces agences qui coordonnent la négociation d'ententes intergouvernementales (nous y reviendrons au paragraphe suivant). Il faut souligner que ces fonctions n'incombent pas seulement aux agences de relations intergouvernementales. En fait, ces agences jouent surtout un rôle de coordination entre les agences centrales et les ministères impliqués soit dans une conférence intergouvernementale, soit dans la négociation d'une entente intergouvernementale. Enfin, les agences de relations intergouvernementales jouent un rôle de conseiller auprès des premiers ministres. Les conseils prodigués touchent des questions pressantes qui préoccupent les premiers ministres et sont le fruit du travail de veille et de consultation auprès d'autres ministères.

Les ententes intergouvernementales constituent le deuxième mécanisme de coordination entre les gouvernements canadiens. Ces ententes se déclinent sous deux formes : les ententes fédérales-provinciales-territoriales, auxquelles le gouvernement fédéral impose généralement ses conditions, et les ententes interprovinciales, qui respectent davantage l'autonomie des provinces, puisque négociées sur un pied d'égalité. Selon Johns *et al.* (2007), ces ententes servent habituellement à harmoniser les politiques entre juridictions, à réduire les chevauchements et les dédoublements et à améliorer la qualité des services offerts par les gouvernements, notamment en résolvant des problèmes qui nécessitent une action conjointe¹. Magali Marc (2005) donne l'exemple du secteur de la formation de la main-d'œuvre, où une entente fédérale-provinciale a assuré la gestion conjointe de ce secteur et ainsi évité des conflits intergouvernementaux.

Il serait illusoire de penser qu'il n'existe au Canada que deux mécanismes favorisant la coordination. Il s'agit très certainement des mécanismes les plus visibles, mais comme le soulignent Johns *et al.*, on retrouve derrière ces mécanismes plus formels, une myriade de réseaux et de liens :

1. On peut évoquer l'accord entre le Québec et l'Ontario sur la reconnaissance des compétences des travailleurs de la construction.

[...] which link officials to each other across departments, sectors, and governments, and to others such as political staff, international and municipal governments, and nongovernmental organizations and groups. These informal networks and relations are not easily studied. They consist of unstructured, sporadic personal meetings, contacts, telephone and conference calls, e-mails, lunches and the like which are virtually impossible to catalogue, aggregate, or track (Johns et al., 2007 : 34).

Magali Marc confirme cette observation et rappelle que, malgré les désaccords politiques entre élus, les fonctionnaires demeurent constamment en lien et entretiennent leurs réseaux, ce qui contribue aux efforts de coordination des politiques. À cet égard, elle précise que les fonctionnaires « *spent a lot of time meeting each other, coordinating their efforts, harmonizing their interventions, and readjusting their programs to take into account what the other order of government is doing* » (Marc, 2005 : 44). Johns et al. nuancent tout de même les propos de Marc indiquant qu'ultimement, les fonctionnaires doivent rendre des comptes aux élus et, conséquemment, les politiques qu'ils développent devront adopter les orientations privilégiées par les élus. Le travail de coordination des fonctionnaires au sein de réseaux informels, bien que très important pour la recherche de cohérence, demeure limité par les préférences des élus.

La présentation de ces deux mécanismes de coordination – les conférences intergouvernementales et les ententes gouvernementales – démontre comment, structurellement, les fonctionnaires jouent un rôle central dans les relations intergouvernementales canadiennes. Car non seulement les fonctionnaires participent eux-mêmes à des rencontres intergouvernementales (il existe plusieurs forums intergouvernementaux pour hauts fonctionnaires au Canada), mais ils doivent également assurer les services de secrétariat pour les conférences intergouvernementales ministérielles ou des premiers ministres. En ce qui a trait aux ententes intergouvernementales, il faut souligner que si les grandes orientations de ces ententes sont fixées par les élus, ce sont les fonctionnaires qui négocient les éléments plus concrets des accords et qui, au final, verront à mettre en œuvre ces ententes.

Si sur le plan structurel on peut identifier le rôle central joué par les fonctionnaires dans les relations intergouvernementales, il reste à voir si concrètement ce rôle est aussi fondamental que le laisse croire la structure. Autrement dit, est-ce que les relations entre fonctionnaires de divers gouvernements sont suffisamment intenses pour jouer le rôle central que l'on imagine ?

Pour répondre à cette question, nous avons analysé les données compilées par le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes du gouvernement du Québec. Le Secrétariat compile

des informations touchant l'ensemble des rencontres et des ententes intergouvernementales et publie chaque année ces informations. Aux fins de ce chapitre, nous avons limité notre analyse aux rencontres tenues au courant de la décennie 2000 à 2010 et aux ententes conclues durant la même période. Il faut souligner qu'il s'agit ici uniquement des rencontres auxquelles le gouvernement du Québec a participé et des ententes auxquelles il a été partie prenante.

Ainsi, notre analyse révèle qu'au cours des années 2000 à 2010, le gouvernement du Québec a participé à 1108 rencontres intergouvernementales. De ces 1108 rencontres, 582 réunissaient des hauts fonctionnaires alors que 526 d'entre elles réunissaient des élus (ministres ou premiers ministres). Ainsi, au cours de la décennie 2000 à 2010, plus de 52 % des rencontres intergouvernementales réunissaient des fonctionnaires. De ces rencontres, plus de 65 % étaient de nature fédérale-provinciale. Nous remarquons donc, dans les rapports intergouvernementaux canadiens, une prédominance des liens verticaux (fédéraux-provinciaux). Cela dit, une analyse plus détaillée nous permet de constater que près de 50 % des rencontres interprovinciales ont visé des fonctionnaires, alors que cela a été le cas dans 54 % des rencontres fédérales-provinciales. Par conséquent, le rôle central joué par les fonctionnaires dans les relations intergouvernementales est aussi important entre le fédéral et les provinces qu'entre les gouvernements des provinces. Ce qui ressort surtout de l'analyse de ces données est le caractère multilatéral des rencontres intergouvernementales. En effet, les rencontres interprovinciales bilatérales (Québec et une autre province) et fédérales-provinciales bilatérales (Québec et le gouvernement fédéral) comptent pour à peine 1 % de l'ensemble de ces événements. Qui plus est, en ce qui concerne l'objet précis de ce chapitre, nous devons préciser qu'en dix ans il n'y a eu que cinq rencontres interprovinciales bilatérales entre le Québec et l'Ontario et ces cinq rencontres réunissaient des ministres ou les premiers ministres. Il ne faut pas croire pour autant que les relations entre le Québec et l'Ontario sont quasi inexistantes. Ces données semblent plutôt indiquer que les relations Québec-Ontario, particulièrement entre fonctionnaires, se jouent sur deux scènes principales : au moyen des rencontres multilatérales et au moyen des réseaux informels.

En ce qui a trait aux ententes intergouvernementales, les données obtenues auprès du Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes dressent un portrait assez semblable à celui des rencontres intergouvernementales. Ces données nourrissent notre propos, car même si on n'y mentionne pas explicitement le rôle joué par les fonctionnaires, ces ententes demeurent un bon indicateur de l'intensité de leurs apports, puisque, comme nous le mentionnions plus tôt,

les fonctionnaires sont toujours impliqués dans la négociation et dans la mise en œuvre de ces ententes. Ainsi, entre les années 2000 et 2010, le Québec a conclu 867 ententes intergouvernementales. Les deux tiers (66,3 %) d'entre elles sont de nature fédérale-provinciale, alors que seulement 8 % des ententes sont de nature interprovinciale (les autres ententes ont été conclues avec des communautés autochtones ou avec des États américains). Nous relevons donc, encore une fois, la nette prédominance des rapports verticaux. Toutefois, une analyse plus fine révèle que la moitié des ententes interprovinciales du gouvernement du Québec ont été conclues avec l'Ontario. Cette donnée est intéressante, en ce qu'elle confirme l'hypothèse évoquée au paragraphe précédent : les rapports entre le Québec et l'Ontario sont bel et bien existants (sinon il ne pourrait y avoir autant d'accords conclus entre les deux gouvernements) et se jouent sur des scènes qui masquent l'existence de ces rapports, à savoir des rencontres multilatérales et des réseaux informels. Malheureusement, la recherche actuelle ne permet pas encore d'explorer davantage cette hypothèse.

Une analyse plus approfondie permettrait peut-être de nuancer notre propos – nous pourrions, par exemple, approfondir la nature ou le contenu des ententes interprovinciales et fédérales-provinciales – mais pour l'heure ce qu'il faut retenir, c'est que les données du Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes confirment empiriquement le rôle central joué par les fonctionnaires dans les relations intergouvernementales canadiennes (Laforest et Montigny ont donc tout à fait raison) ; elles démontrent la prédominance des rapports verticaux (l'intensité est beaucoup plus forte dans les relations fédérales-provinciales que dans les relations interprovinciales) et montrent que le partenaire provincial le plus important du Québec demeure sa voisine ontarienne, renforçant du coup l'hypothèse que les relations bilatérales entre le Québec et l'Ontario prennent place dans les forums multilatéraux et dans les réseaux informels (ce qui est d'ailleurs cohérent avec ce que soutiennent Marc [2005], Bakvis et Brown [2010] et Johns *et al.* [2007]).

Nous indiquions au début de ce chapitre que l'objectif principal était de comprendre dans quel cadre s'exercent les relations intergouvernementales des fonctionnaires. Nous avons présenté deux approches théoriques qui, croyons-nous, rendent le mieux compte de ces relations : le fédéralisme administratif et le fédéralisme de cohérence. Nous cherchons maintenant à savoir laquelle de ces deux approches permet de mieux comprendre le cadre des relations intergouvernementales des fonctionnaires au Canada.

Ainsi, notre analyse des données relatives aux rencontres et aux ententes intergouvernementales révèle une nette prédominance des rapports verticaux (relations fédérales-provinciales), ce qui indique, finalement, que les relations intergouvernementales entre fonctionnaires s'inscrivent dans un cadre de fédéralisme administratif. Cela dit, on ne peut affirmer une telle chose sans nuancer, et ce, pour deux raisons. Premièrement, notre analyse a démontré qu'il n'y a pas que des relations fédérales-provinciales. En effet, il existe de nombreuses rencontres interprovinciales et les provinces se sont dotées, depuis 2003, d'un Conseil de la fédération. De plus, rappelons que 8 % des ententes intergouvernementales adoptées par le gouvernement du Québec étaient de nature interprovinciale. Comme nous savons que les provinces canadiennes ne disposent pas vraiment de moyens pour imposer des conditions particulières entre elles (comme peut le faire le gouvernement fédéral), nous pouvons donc imaginer que les relations entre provinces s'exercent sur un pied d'égalité. Il s'agit d'un cadre de relations intergouvernementales qui ne correspond pas aux caractéristiques du fédéralisme administratif, même si au sein de ce dernier on reconnaît une autonomie relative aux provinces. Deuxièmement, nous avons déjà mentionné que notre analyse ne tenait pas compte du contenu des ententes. Or, il n'est pas très audacieux d'émettre l'hypothèse que certaines ententes fédérales-provinciales visent surtout à harmoniser des politiques ou des pratiques, alors que d'autres visent réellement à imposer des conditions fédérales aux gouvernements des provinces. La question est donc de savoir quelle est la proportion de chacun de ces types d'ententes.

Il apparaît donc que si les relations intergouvernementales des fonctionnaires se jouent dans un cadre qui relève essentiellement de l'approche du fédéralisme administratif, il reste qu'une partie de ces rapports prennent place dans un cadre qui tient davantage du fédéralisme de cohérence. On peut donc conclure que les rapports intergouvernementaux des fonctionnaires prennent place dans un cadre qui relève surtout de l'approche du fédéralisme administratif, mais aussi de l'approche du fédéralisme de cohérence. Il reste maintenant à poursuivre la recherche pour déterminer quelles proportions des relations intergouvernementales s'expliquent par une approche ou l'autre.

CONCLUSION

L'objectif de ce chapitre était d'explorer sous un angle différent les relations intergouvernementales au Canada en mettant l'accent sur les apports intergouvernementaux qu'entretiennent les fonctionnaires.

Nous voulions mieux comprendre comment s'exercent ces relations intergouvernementales. Pour ce faire, nous avons d'abord opposé deux approches théoriques susceptibles d'expliquer dans quel cadre s'exercent les relations intergouvernementales des fonctionnaires, à savoir le fédéralisme administratif et le fédéralisme de cohérence. Puis nous avons fait état d'une recension des mécanismes de coordination favorisant la cohérence, que l'on retrouve chez les États membres de l'Union européenne.

Nous avons pu ainsi déterminer qu'au Canada on retrouve deux grands mécanismes de coordination entre gouvernements qui favorisent la recherche de cohérence : les rencontres intergouvernementales et les ententes intergouvernementales. Nous avons donc procédé à une analyse empirique des rencontres et ententes intergouvernementales fondée sur des données publiées par le Secrétariat des affaires intergouvernementales canadiennes. Cette analyse nous a permis de démontrer empiriquement l'importance du rôle que jouent les fonctionnaires dans les relations intergouvernementales canadiennes. De plus, notre analyse a indiqué quelques tendances lourdes qui caractérisent les relations intergouvernementales des fonctionnaires. Premièrement, les rapports intergouvernementaux entre fonctionnaires sont marqués par une prédominance des relations fédérales-provinciales. Ensuite, les relations bilatérales entre fonctionnaires des provinces, ce qui inclut les relations entre le Québec et l'Ontario, se déroulent principalement au sein de forums multilatéraux et de réseaux informels. Enfin, bien que les relations et les ententes interprovinciales ne comptent que pour une minorité des rapports intergouvernementaux du Québec, le fait est que les fonctionnaires du Québec entretiennent tout de même de nombreux rapports interprovinciaux et que leurs principaux partenaires demeurent leurs vis-à-vis ontariens.

Au final, nous croyons que les relations intergouvernementales des fonctionnaires s'exercent dans un cadre qui ressemble davantage à celui du fédéralisme administratif qu'à celui du fédéralisme de cohérence. La prédominance des relations fédérales-provinciales en est le principal indicateur. Cela dit, il faut tout de même un peu nuancer cette affirmation. En effet, malgré la prédominance des relations fédérales-provinciales, il reste que les provinces entretiennent également des relations entre elles par le biais de rencontres interprovinciales et d'ententes signées entre provinces. De plus, les provinces se sont également dotées d'un Conseil de la fédération qui vise à faire contre-poids aux conférences fédérales-provinciales. Ainsi, s'il est vrai que les relations intergouvernementales des fonctionnaires s'inscrivent dans un cadre qui relève pour l'essentiel de l'approche du fédéralisme administratif, il reste qu'une partie de ces relations prennent place dans un cadre qui se rapporte à l'approche du fédéralisme de cohérence.

Un grand nombre d'auteurs cités dans ce chapitre soulignent le fait que les fonctionnaires jouent un rôle important dans les relations intergouvernementales, mais peu d'études s'y sont vraiment intéressées. Ce chapitre se voulait un effort pour pallier cette lacune, mais, malgré tout, force est de constater qu'encore bien des travaux sont nécessaires pour saisir la véritable nature des relations intergouvernementales entre fonctionnaires.

BIBLIOGRAPHIE

- Bakvis, H. et D. Brown (2010). «Policy Coordination in Federal Systems: Comparing Intergovernmental Processes and Outcomes in Canada and the United States». *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 40, n° 3: 484-507.
- Bakvis, H. et L. Juillet (2004). *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership*. Ottawa: Canada School of Public Services.
- D'Agostino, M. (2009). «Securing an Effective Voice for Citizens in Intergovernmental Administrative Decision-Making». *International Journal of Public Administration*, vol. 32, n° 8: 658-680.
- Fenna, A. (2007). «The Malaise of Federalism: Comparative Reflections on Commonwealth State Relations». *Australian Journal of Public Administration*, vol. 66: 298-306.
- Forster, J. et O. Stokke (1999). *Policy Coherence in Development Co-operation*, Portland (OR): Frank Cass Publishers.
- Johns, C., P. O'Reilly et G. Inwood (2007). «Formal and Informal Dimensions of Intergovernmental Administrative Relations in Canada». *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 50, n° 1: 21-41.
- Jones, T. (2002). «Policy Coherence, Global Environmental Governance, and Poverty Reduction». *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 2, mai: 389-401.
- Jordan, G. et D. Halpin (2006). «The Political Costs of Policy Coherence: Constructing a Rural Policy for Scotland». *Journal of Public Policy*, vol. 26, n° 1: 21-41.
- Laforest, G. et É. Montigny (2009). «Le fédéralisme exécutif: problèmes et actualités». Dans R. Pelletier et M. Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*. Québec: Les Presses de l'Université Laval: 129-162.
- Marc, Magali (2005). «Federal-provincial Overlap and Civil Servants: The Case of Occupational Training in Quebec and Ontario». *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 48, n° 1: 35-52.
- May, P. J. et al. (2005). «Policy Coherence and Component-Driven Policy Making: Arctic Policy in Canada and the United States». *The Policy Studies Journal*, vol. 33, n° 1: 37-63.
- OCDE (2005). *La cohérence des politiques au service du développement: promouvoir de bonnes pratiques institutionnelles*. Paris: OCDE.
- Pelletier, R. et M. Tremblay (dir.) (2009). *Le parlementarisme canadien*. 4^e éd. Québec: Les Presses de l'Université Laval.

- Schwager, R. (1999a). « Administrative Federalism and a Central Government with Regionally Based Preferences ». *International Tax and Public Finance*, vol. 6, n° 2: 165-199.
- Schwager, R. (1999b). « The Theory of Administrative Federalism: An Alternative to Fiscal Centralization and Decentralization ». *Public Finance Review*, vol. 27, n° 3: 282-309.
- Studies in European Development (2006). *European Union Mechanisms that Promote Policy Coherence for Development*. Amsterdam: Aksant Academic Publishers.
- Webb, M. C. (1995). *The Political Economy of Policy Coordination: International Adjustment since 1945*. Ithaca: Cornell University Press.

3. DE LA CONFÉDÉRATION DE DEMAIN AU RAPATRIEMENT DE LA CONSTITUTION

Les relations Québec-Ontario en transition

ALAIN-G. GAGNON
et FRANÇOIS LAPLANTE-LÉVESQUE

Les rapports Québec-Ontario ont souvent été caractérisés par des liens de solidarité, surtout lorsque le Québec et l'Ontario devaient affronter le gouvernement central au chapitre du partage des pouvoirs. L'unioniste Maurice Duplessis (1936-1939, 1944-1959) et le libéral Mitchell Hepburn (1934-1942) sont sans doute les deux premiers ministres qui ont le plus ardemment incarné au cours du xx^e siècle une culture d'opposition face aux volontés d'intrusion dans les champs de compétence. Leur complicité a particulièrement été notée au moment de la tenue de la commission Rowell-Sirois (1937-1940). Une importante complicité s'installa aussi entre le successeur de Hepburn, George Drew, et Maurice Duplessis au moment de la conférence constitutionnelle portant sur la reconstruction (1945-1946) établissant l'axe Québec-Ontario (Bryden, 2000). Tout comme Hepburn, Drew se faisait le défenseur des droits provinciaux, en réaction à la centralisation exacerbée imposée par Ottawa depuis la fin des années 1930, ce qui en faisait un allié redoutable pour le Québec dans ses négociations avec le gouvernement central. Toutefois, cette convergence de vues sur le plan constitutionnel n'empêchait pas le premier ministre ontarien d'avoir du mépris pour le Québec, comme le révèle l'extrait suivant d'une lettre adressée à un ami albertain en 1944 :

I think the longer we appease the isolationists in Quebec, the surer we are of civil war. I think if we act now and leave no doubt about the determination of the English speaking part of Canada, whether of Anglo-Saxon

stock or otherwise, to preserve British traditions and maintain the British connection, then we will have laid the foundations of unity [...] Anything else simply means a steady trend toward a Quebec-dominated Canada. That I for one am not prepared to accept. I believe in the British connection and all it means. And I would much rather see my children grow up as citizens of the United States than to be citizens of a Canada which was reduced to the low ethical and moral standard of the people of Quebec (cité dans Bryden, 2000 : 385).

Il faudra attendre les années 1960 avant de voir une collaboration aussi étroite entre les premiers ministres des deux provinces centrales que celle prévalant entre Duplessis et Hepburn, soit pendant le règne du conservateur John Robarts (1961-1971) et de l'unioniste Daniel Johnson (1966-1968) (Hopkins, 1977). Cette complicité se fit sentir au moment où le Québec cherchait à s'affirmer au sein de la fédération canadienne en tentant de créer des conditions de développement culturel, économique, politique et social afin de mieux prendre sa place au sein de la Fédération et dans l'économie continentalisée. L'influence qu'a pu avoir l'Ontario sur la concrétisation de la Révolution tranquille est peu reconnue, mais il faut peut-être y regarder deux fois avant de tirer nos propres conclusions. La décision du premier ministre Leslie Frost (1949-1961) de lancer en 1960 une commission afin d'examiner les fonds de pension dans la province et d'évaluer la possibilité de les rendre transférables d'une province à l'autre a eu une influence certaine sur la décision du gouvernement de Jean Lesage d'explorer ce domaine, à partir de 1963. Ottawa y trouva son intérêt et entra rapidement dans ce champ de compétence provinciale. Après des discussions intenses entre Ottawa et les provinces en 1963 et en 1964, un programme pan-canadien fut proposé, avec une formule d'adhésion volontaire. Seul le Québec opta pour l'idée d'avoir son propre régime des rentes. C'était la mise en place du fédéralisme asymétrique comme mode de gestion qui prenait son envol, et c'était aussi la plus belle démonstration d'une province exerçant une influence certaine sur les priorités identifiées par le gouvernement central.

Les années 1960 ont été marquées par des mouvements d'affirmation nationale à une très grande échelle. C'est en quelque sorte sur cette vague affirmationniste et décolonisatrice que le Québec est monté pour lancer son vaste plan de réformes dans de nombreux domaines, en commençant par les politiques en matière d'éducation, de culture et d'économie ainsi que dans le domaine des politiques sociales. La Révolution tranquille battait son plein. Cette décennie est aussi caractérisée par l'existence d'importantes tensions entre le gouvernement du Québec et le gouvernement central (Gagnon et Montcalm, 1990). Ces tensions ont entre autres été documentées par diverses commissions d'enquête

dont la commission Laurendeau-Dunton et la commission Gendron (voir Gagnon et Latouche, 1991 : chap. 1). Quelques études ont déjà été consacrées à l'analyse des liens étroits de collaboration entretenus par les gouvernements du Québec et de l'Ontario au moment de la tenue de la commission Laurendeau-Dunton (1963-1968) (Montigny et Chambers, 1991; Vipond, 1991).

L'intention du présent chapitre est prioritairement de mettre en lumière les relations Québec-Ontario au cours d'une phase de transition (1971-1981). Il s'agit en l'occurrence de la période débouchant sur le projet de la charte de Victoria, en 1971, et de celle conduisant au projet de rapatriement de la Constitution dix ans plus tard. Il s'agit pour nous de deux moments clefs parce qu'ils illustrent un déplacement des intérêts dans les rapports Québec-Ontario. C'est au cours de cette période que les relations entre le Québec et l'Ontario seront mises à l'épreuve et que l'Ontario prendra de plus en plus ses distances par rapport à la défense des droits provinciaux et cherchera à faire converger son propre avenir politique et économique avec celui du Canada. L'économiste Thomas Courchene (1998 : 17) voit dans ce déplacement d'intérêt de la part de l'Ontario la réaction prévisible d'une région centrale dont l'avenir se confond avec celui de l'État central.

I. LA CONFÉRENCE DE VICTORIA

Pour bien saisir l'évolution des relations entre les gouvernements du Québec et de l'Ontario lors des négociations entourant le projet d'accord de Victoria, il faut remonter à l'aube des années 1960, alors que le Québec, en pleine transformation politique, économique et sociale, modifie quelque peu sa position dans le dossier constitutionnel. En effet, avec l'élection des libéraux de Jean Lesage, en 1960, le Québec se modernise et ressent plus que jamais l'urgence de réaliser une certaine égalité entre les deux peuples fondateurs (McRoberts, 1999 : 60). Le débat entre les anglophones et les francophones du Canada se recentre de plus en plus sur le Québec, et la place grandissante de l'État québécois alimente la perception que le Québec n'est pas une province comme les autres. Ces nouveaux nationalistes libéraux québécois réclament des changements majeurs en matière constitutionnelle et exigent que la vie politique canadienne reflète davantage la dualité du pays. Ils exigent aussi que soit reconnue la place centrale du Québec au sein du Canada.

C'est dans cette optique de prise en charge que Jean Lesage redonna vie aux conférences des premiers ministres provinciaux (dont la dernière remontait à 1926). L'objectif de Lesage était de « stimuler

la coopération interprovinciale, sans pour autant provoquer une attitude négative des provinces par rapport à Ottawa » (Morin, 1972: 111). Il insista également pour augmenter le nombre et la fréquence des rencontres et des discussions intergouvernementales en vue de stimuler la coopération fédérale-provinciale. Les conférences intergouvernementales furent dans les faits plus nombreuses au cours de la décennie 1960 que jamais auparavant (Morin, 1972). Par contre, à cette époque, les rapports entre Ottawa et Québec furent assez tendus. Les revendications québécoises en matière constitutionnelle, le refus du gouvernement du Québec d'appuyer la formule Fulton-Favreau en 1966, la montée du mouvement souverainiste (avec la création du Mouvement Souveraineté-Association en 1967), allaient alimenter des sentiments d'inquiétude, d'incompréhension même, tant à Ottawa que dans les capitales provinciales (Roy, 1978: 137).

De son côté, et comme il en a été question dans l'introduction, l'Ontario fut la première province anglophone à démontrer un intérêt sérieux pour les relations intergouvernementales pendant les années d'après-guerre. Abordant des questions constitutionnelles, juridiques, culturelles, linguistiques, sociales et économiques, les initiatives ontariennes se firent plus intenses au cours des années 1960 (McWhinney, 1979: 78). Lors de son premier mandat, le premier ministre John Robarts (1961-1971) s'engagea dans une réforme gouvernementale importante, en développant des organismes paragouvernementaux comme le Ontario Advisory Committee on Confederation, qui demeura actif de 1965 à 1971. Il s'agissait d'une instance non partisane, formée de professionnels issus de divers milieux, et agissant comme organisme-conseil auprès du gouvernement ontarien quant au rôle pouvant être exercé par l'Ontario au sein de la Confédération. L'organisme avait aussi comme mandat d'identifier les changements constitutionnels que la province souhaitait implanter (Ontario Advisory Committee on Confederation, 1967: ix).

Le dépôt, en 1965, du premier rapport de la commission Laurendeau-Dunton sur le bilinguisme et le biculturalisme plongea le Canada dans une crise constitutionnelle, crise dont l'ampleur était encore insoupçonnée. Lors de son arrivée au pouvoir à Québec, en 1966, Daniel Johnson a rapidement pris la mesure du bilan dévastateur qu'avait dressé les commissaires dans leur premier rapport portant sur l'état de la fédération canadienne et sur les relations entretenues entre Canadiens anglais et Canadiens français. Un vaste mouvement favorable à une plus grande autonomie pour le Québec était ainsi lancé (Martin, 1974: 49).

À peine au pouvoir, Johnson remet sur pied le Comité législatif sur la Constitution et revient dans son premier discours du trône sur l'idée du pacte entre deux nations, tout en exigeant une révision constitutionnelle en profondeur en vue « d'associer dans l'égalité deux nations » (Roy, 1978 : 137). Par contre, les autres provinces furent peu enclines à s'engager dans le projet d'une réforme majeure de la Constitution. C'est en raison de la position de plus en plus isolée du Québec sur cette question que le premier ministre de l'Ontario, John Robarts, prit l'initiative de convoquer une conférence intergouvernementale constitutionnelle en novembre 1967.

La conférence, baptisée « La Confédération de demain », avait comme premier objectif de fournir au premier ministre Johnson l'occasion sans précédent de présenter les revendications du Québec à l'échelle du pays (McRoberts, 1978 : 227). Voici comment Daniel Johnson présenta les revendications clefs du Québec auprès de ses homologues lors de cette conférence interprovinciale. Il faut reconnaître, avance-t-il, que

la constitution [canadienne] actuelle comporte encore des éléments valables en ce qui concerne l'organisation d'un Canada à dix, il faut bien admettre que cet autre Canada, le Canada à deux reste largement à inventer. Voilà sans doute pourquoi notre pays est resté jusqu'à maintenant le Canada des deux solitudes.

[...] Il est fondamental que la Constitution reconnaisse les droits collectifs des deux communautés culturelles [...] Voilà pourquoi notre gouvernement a reçu le mandat de militer de toutes ses forces en faveur d'une constitution nouvelle consacrant l'égalité juridique et pratique de nos deux communautés nationales. [...] Il y a donc un rôle que seul le Québec peut jouer pour assurer l'égalité de la nation canadienne-française. C'est pourquoi, il a besoin de pouvoirs accrus (1967 : 17).

Cette conférence fut le commencement d'une nouvelle ère au chapitre des débats constitutionnels au Canada et déboucha, 15 ans plus tard, sur le rapatriement (non souhaité par les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale du Québec) de la Constitution canadienne (White, 1985 : 289). Cette conférence a d'abord servi à démontrer que les provinces pouvaient discuter entre elles de réformes constitutionnelles, et profita grandement à la fois au premier ministre John Robarts, qui vit se confirmer son rôle de chef de file parmi les premiers ministres provinciaux, et au gouvernement du Québec, qui eut l'impression que ses besoins n'étaient pas complètement ignorés par le Canada anglais. Le rôle de l'Ontario avait été déterminant puisque, grâce aux efforts déployés par John Robarts, le gouvernement du Québec a pu se faire entendre à travers tout le Canada. Certaines personnalités politiques suggèrent même que c'est l'attitude accueillante et

réceptive de Robarts qui aurait contribué à convaincre Daniel Johnson de garder le Québec au sein de la Confédération (Martin, 1974: 50). Fort de cette alliance interprovinciale, les gouvernements du Québec et de l'Ontario marchèrent en rang serré jusqu'à l'élection du Parti québécois en novembre 1976.

Le message envoyé à Ottawa par l'Ontario et les autres provinces anglophones était clair: il y avait de la sympathie pour les positions du Québec, et si le gouvernement central ne prenait pas l'initiative des négociations constitutionnelles, les provinces, inspirées par l'Ontario, continueraient à discuter entre elles et Ottawa perdrait le leadership des discussions constitutionnelles (Martin, 1974: 50). C'était une façon convaincante de forcer la main au gouvernement central. C'est ainsi que dès l'annonce par l'Ontario de la tenue de la conférence interprovinciale, le gouvernement central s'est empressé d'annoncer lui aussi la tenue imminente d'une conférence fédérale-provinciale. Cette rencontre eut lieu à Ottawa en février 1968 et elle ouvrait la voie à une ronde de négociations constitutionnelles qui achoppa en 1971 avec l'échec de la Conférence de Victoria.

La conférence de février 1968 avait évacué d'une certaine façon les principaux enjeux de la conférence sur la « Confédération de demain ». En effet, Pierre Elliott Trudeau, le ministre fédéral de la Justice, proposa trois étapes pour conclure les négociations constitutionnelles: d'abord, un débat cher au premier ministre Lester B. Pearson, portant sur la protection des droits humains (dont les droits linguistiques), puis sur les institutions centrales du fédéralisme canadien. C'est seulement une fois que ces deux étapes auraient été franchies que l'on pourrait discuter de la question du partage des pouvoirs (McRoberts, 1999: 198), qui était pourtant la carte maîtresse au cœur des pourparlers de la Confédération de demain. Les premiers ministres provinciaux n'ont pas apprécié les intentions du gouvernement central. Le Québec et l'Ontario (de même que d'autres provinces) se sont entre autres opposés à l'idée de l'enchâssement d'une charte des droits. Par contre, la question des droits linguistiques des francophones fut mieux accueillie, et sur cette question les liens entre le Québec et l'Ontario furent renforcés par la promesse du premier ministre Robarts d'offrir des services gouvernementaux bilingues, ce qui fut chaudement applaudi par Daniel Johnson (Martin, 1974: 51). Néanmoins, cette conférence fédérale-provinciale a permis au gouvernement central d'asseoir sa propre autorité en poussant son propre agenda et en retirant à l'Ontario le leadership dans le dossier constitutionnel.

C'est Jean-Jacques Bertrand, successeur de Daniel Johnson, qui se présenta à la conférence fédérale-provinciale de février 1969. Il était alors déterminé à poursuivre et à faire aboutir les discussions portant

sur le dossier constitutionnel. Le Québec était cependant la seule province à rechercher des changements en profondeur à la Constitution canadienne. De leur côté, le gouvernement ontarien de même que ceux de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick exprimèrent une prudente sympathie pour les revendications du Québec, mais, en fin de compte, ils se rangèrent du côté d'Ottawa (Roy, 1978 : 181-182).

Pour Pierre Elliott Trudeau, premier ministre du Canada depuis le 20 avril 1968, le Canada était une fédération mononationale composée d'individus aspirant à parler deux langues d'un océan à l'autre, et c'est sur cette base que devaient être construits et protégés les droits des citoyens. Pour Bertrand, tout comme c'était le cas pour son prédécesseur Daniel Johnson, le Canada était plutôt composé de deux nations, qui ne peuvent être réduites à « des agglomérations d'individus possédant des droits identiques » (Roy, 1978 : 181). Pour Bertrand, ces deux nations devaient plutôt être considérées comme des entités propres, dont les droits vont bien au-delà de la reconnaissance exclusive des droits individuels. Bertrand refusa de reconnaître la dualité linguistique canadienne telle qu'elle était définie par le projet du gouvernement fédéral et il souhaita la remplacer par la reconnaissance politique d'une dualité nationale. Cela pouvait se concrétiser en avalisant un statut particulier pour le Québec. À l'unisson, les gouvernements des neuf provinces anglophones (et le gouvernement central) repoussèrent le principe d'un statut spécial formel pour le Québec. Par contre, l'Ontario et le Manitoba se dirent ouvertes à l'idée d'accepter « certains accommodements pratiques qui donneraient au Québec un statut spécial de fait mais sans reconnaissance formelle » (Roy, 1978 : 182; voir aussi Gagnon et Garcea, 1988). Les premiers ministres quittèrent la conférence sans avoir pu s'entendre sur une formule permettant au Québec de se sentir à l'aise au sein de la fédération et firent le souhait de mener une étude plus approfondie quant aux changements à apporter à la Constitution canadienne pour faire évoluer le pays.

En décembre 1969, une nouvelle rencontre atteint un haut niveau de frustration entre les premiers ministres. Jean-Jacques Bertrand tenait toujours à mettre l'accent sur les négociations en matière constitutionnelle alors que l'Ontario et les provinces de l'Ouest trouvaient que ces négociations empêchaient certaines avancées aux chapitres de la fiscalité et de l'économie, mais surtout qu'elles prenaient trop d'importance (Martin, 1974 : 52). La décision fut prise de ne pas faire porter les prochaines conférences fédérales-provinciales sur des enjeux d'ordre constitutionnel et un autre engagement fut pris de ne tenir aucune négociation constitutionnelle avant la tenue de l'élection générale prévue pour avril 1970 au Québec. Les parties en présence s'inquiétaient du climat politique au Québec et ne voulaient pas donner

des munitions politiques au Parti libéral de Robert Bourassa ou au Parti québécois de René Lévesque, qui se pressaient aux portes du pouvoir à Québec.

L'élection des libéraux, en 1970, est venue modifier quelque peu les positions défendues par le Québec. En effet, peu après son élection, Robert Bourassa déclarait que les intérêts premiers de son gouvernement seraient d'ordre économique et de nature pragmatique et ne porteraient pas sur des questions constitutionnelles éloignées des préoccupations des gens (Martin, 1974 : 53). Le premier ministre ontarien John Robarts ne pouvait que s'en réjouir puisque cela contribuait en quelque sorte à le libérer de ses engagements envers le Québec.

Toutefois, cela ne signifiait pas que les relations entre le Québec et l'Ontario étaient au beau fixe. En effet, le premier ministre Robarts demanda à ce que les négociations puissent se faire entre Ottawa et une seule province afin de régler certains points spécifiques, et il ne semblait plus vouloir appuyer le Québec de façon aussi systématique que par le passé. Une certaine indifférence s'installa même entre les deux provinces. Force est de noter toutefois que l'idée d'une démarche bilatérale pouvait représenter certains atouts pour le Québec dans son bras de fer avec Ottawa, puisque le gouvernement du Québec pourrait faire en sorte de mettre en opposition deux légitimités en territoire québécois. Le bilatéralisme entraînait ainsi dans le vocable des relations fédérales-provinciales d'une façon plus affirmée à compter de cette période.

C'est dans ce climat que s'ouvrit, en juin 1971, la conférence de Victoria. Cette conférence déboucha sur un projet de charte pouvant s'appliquer à l'échelle canadienne. Le gouvernement du Québec voulait toujours tirer profit de la volonté d'Ottawa de rapatrier la Constitution pour revoir les règles du partage des pouvoirs. En cela, le Québec répétait les arguments déjà présentés à chacune des rencontres ayant mené à la rencontre de Victoria. Comme le rappelait Robert Bourassa en 1995 dans son livre testament, « [l]a volonté du gouvernement fédéral de rapatrier la Constitution était une opportunité pour accroître le rapport de force du Québec au sein de la fédération. [...] Selon le gouvernement du Québec, cette volonté ne pouvait se réaliser que si l'on parvenait, en même temps, à établir un nouveau partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces » (1995 : 91).

Cette charte, qui comprenait entre autres une formule d'amendement et certains éléments relatifs aux droits politiques et linguistiques, contenait également certaines dispositions relatives à la Cour suprême, aux pouvoirs de désaveu et de réserve, à la lutte contre les inégalités régionales, de même qu'aux consultations fédérales-provinciales (Roy, 1978 : 155-156). Avant de porter de l'avant ce vaste plan de réformes, la charte

de Victoria devait être consentie par tous les parlements, respectant en cela une règle fondamentale du constitutionnalisme britannique qui veut que « ce qui touche à tout le monde doit être approuvé par tout le monde – *quod omnes tangit ab omnibus comprobetur* » (voir Tully, 1999 : 120).

La conférence de Victoria avait comme objectif ultime de rapatrier la Constitution. La question maîtresse au cœur du dossier était évidemment la formule d'amendement (Martin, 1974 : 54). Bill Davis, le nouveau premier ministre de l'Ontario, qui en était à sa première conférence, souhaitait arriver à une entente rapide au sujet de la formule d'amendement. Il souhaitait passer à des sujets plus importants, dont, entre autres, le partage des compétences et la question des revenus accessibles pour les provinces. Les négociations furent difficiles. Le gouvernement central était quand même parvenu à obtenir l'appui de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario. Puis, en fin de parcours, le premier ministre Robert Bourassa, sous la pression de la société civile au Québec, refusa finalement d'y apposer sa signature. Quant à Trudeau, il était disposé à reprendre le travail à une date ultérieure. Il saurait attendre un moment plus propice pour agir. Davis essaya tant bien que mal de jouer le rôle de médiateur entre Ottawa et Québec, mais sans succès (Martin, 1974). L'entente échoua.

2. VERS LE RAPATRIEMENT DE LA CONSTITUTION

Les années 1970 ont été caractérisées par une transformation en profondeur de la dynamique politique au Canada de même que par un certain repositionnement de l'Ontario qui réagissait à la volonté du Québec de repenser ses liens avec le Canada à la suite de la victoire du Parti québécois en novembre 1976. Il ne s'agit pas dans cette section de refaire tout le parcours des tensions fédérales-provinciales, mais plutôt de mesurer l'évolution des rapports Québec-Ontario à un moment charnière de l'histoire politique canadienne, lorsque, quelques années plus tard, le Québec serait contraint de rentrer dans le rang à la suite de l'échec référendaire de mai 1980.

Le juriste Gil Rémillard a fait état de l'évolution des négociations précédant le rapatriement de la Constitution dans le *Fédéralisme canadien*. Il identifie deux phases : d'abord celle des rencontres fédérales-provinciales qui eurent lieu une fois connus les résultats du référendum au Québec, et puis celle suivant l'Avis de la Cour suprême quant à la légalité de la résolution de rapatriement par le gouvernement central (Rémillard, 1985 : 111). Ces temps forts au chapitre des relations fédérales-provinciales allaient être révélateurs de changements significatifs dans la dynamique Québec-Ontario.

Peu de temps après la tenue du référendum de mai 1980, le premier ministre Trudeau s'engagea à réformer la Constitution, à la rapatrier et à rendre le fédéralisme canadien plus conforme à l'évolution de la société canadienne (Rémillard, 1985 : 111). Malgré certains gestes d'ouverture, comme l'organisation d'une conférence fédérale-provinciale, le 8 septembre 1980, les premiers ministres provinciaux sentaient bien que Pierre Trudeau était prêt à procéder au rapatriement unilatéral de la Constitution advenant un échec dans les négociations constitutionnelles avec les provinces. C'était une question de temps.

Le sujet le plus épineux entourant les négociations portait sur l'enchâssement d'une charte des droits fondamentaux. Sept provinces s'opposaient fermement au projet de Trudeau. Bill Davis était d'accord avec le principe mais refusait par ailleurs que l'Ontario devienne constitutionnellement bilingue. De son côté, René Lévesque s'opposait farouchement à l'idée d'enchâsser une nouvelle charte puisque le Québec avait déjà sa propre charte des droits et libertés de la personne (Rémillard, 1985 : 115). Dans le but d'établir un rapport de force avec Ottawa, le ministre québécois des Affaires intergouvernementales, Claude Morin, prépara un texte élaborant une position provinciale commune qu'il soumit aux premiers ministres provinciaux pour en discuter lors de la dernière journée de la conférence. Morin y aborda les différents points à l'ordre du jour en proposant pour chacun d'eux une position reprenant les positions adoptées par les provinces lors des conférences précédentes. Il y inclut les revendications auxquelles les provinces tenaient le plus. Cette proposition fut adoptée par les premiers ministres provinciaux comme fondement de la position des provinces. Trudeau la rejeta sur-le-champ. La conférence se solda par un échec et, quelques jours plus tard, le cabinet fédéral annonça son intention de rapatrier unilatéralement la Constitution.

Cinq provinces – nommément la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, Terre-Neuve et le Québec – s'entendirent pour contester le projet de rapatriement devant leur Cour d'appel et ultimement devant la Cour suprême du Canada (Rémillard, 1985 : 115). Le 28 février de l'année suivante, il ne restait plus que deux provinces appuyant la proposition de rapatriement telle qu'elle était envisagée par Trudeau : l'Ontario et le Nouveau-Brunswick. Le Québec et l'Ontario avait en quelque sorte choisi leur camp.

Le groupe des huit proposa un compromis au premier ministre Trudeau le 16 avril 1981, en déclarant accepter le rapatriement sans révision constitutionnelle en échange d'une formule d'amendement. Pour en arriver à ce compromis, René Lévesque, récemment réélu malgré l'échec référendaire de 1980, dut accepter de faire certaines

concessions jusque-là difficilement envisageables pour le Québec. La notion de l'égalité des provinces était du nombre. La formule d'amendement proposée indiquait qu'une modification constitutionnelle devrait être acceptée par le gouvernement central et les deux tiers des provinces dont les populations totaliseraient au moins 50 % de la population canadienne. Pour les amendements touchant à une compétence provinciale, les provinces auraient un droit de retrait avec pleine compensation financière. Cette proposition des « huit » fut jugée inacceptable par le premier ministre Trudeau. C'était encore l'impasse.

Il fallut attendre le jugement de la Cour suprême sur la légalité de la résolution de rapatriement du premier ministre Trudeau pour que les négociations débloquent. En effet, malgré l'aval donné par la Cour suprême, Trudeau ne ferma pas complètement la porte aux négociations fédérales-provinciales (Rémillard, 1985 : 154). De leur côté, les huit provinces récalcitrantes questionnaient la légitimité du rapatriement, qu'elles considéraient comme allant à l'encontre des principes démocratiques les plus fondamentaux dans une fédération. Le 18 octobre, les délégations provinciales se réunissent pour faire le point et identifier les mesures à prendre. Rapidement, les premiers ministres de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick, en désaccord avec le reste du groupe, quittent la réunion. Les huit autres provinces conviennent de rencontrer le premier ministre Trudeau le 2 novembre suivant, pour une dernière ronde de négociation. Les relations entre le Québec et l'Ontario et entre le Québec et le Nouveau-Brunswick furent sérieusement mises à l'épreuve pendant cette période. Force est de reconnaître que les liens qui unissaient ces trois provinces se sont affaiblis de façon qualitative depuis le milieu des années 1970.

Dès le début de la rencontre, le premier ministre de l'Ontario, William Davis, propose de renoncer au droit de veto pour sa province, et Richard Hadfield, premier ministre du Nouveau-Brunswick, avance l'idée d'avoir une charte des droits qui recèlerait deux catégories de droits : les droits obligatoires s'appliquant à l'échelle du pays et les droits exigeant l'approbation des législatures provinciales. Certaines provinces du groupe des huit trouvèrent la proposition intéressante, mais le Québec, le Manitoba et l'Alberta s'y opposèrent, et en profitèrent pour lancer un défi au premier ministre Trudeau de tester cette proposition par voie référendaire.

Le premier ministre Davis, qui cherchait à exercer un rôle de médiateur, proposa un compromis. Ce compromis suggérait que le groupe des huit accepte la charte des droits de Trudeau si ce dernier acquiesçait à leur formule d'amendement. Ce compromis ne fit pas consensus. Allan Blakeney, premier ministre de la Saskatchewan,

accepta quant à lui l'idée d'enclâsser des droits linguistiques si cela menait à un compromis. René Lévesque sentait bien que le front commun des provinces contestatrices commençait à s'effriter (Rémillard, 1985: 157-158). Il s'entendit dès lors avec le premier ministre Trudeau pour continuer les discussions constitutionnelles pendant deux ans et soumettre les résultats de ces travaux par voie de référendum à la population canadienne. Les provinces anglophones rejetèrent sèchement l'idée du référendum, arguant qu'ils «ont le mandat de gouverner et que le peuple ne se préoccupe pas de ces questions» (Rémillard, 1985: 158). Les premiers ministres provinciaux ne pardonnèrent pas à Lévesque d'avoir «abandonné» le front commun et ils laissèrent tomber le Québec les uns après les autres. Ce fut l'échec des négociations constitutionnelles et, est-il permis de croire, l'aboutissement du scénario espéré par Trudeau qui avait finalement réussi à faire éclater le front commun des provinces.

Cela donna au premier ministre Trudeau toute la liberté d'agir en s'alliant selon les besoins des provinces de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick – là où résident des bassins de population francophone importants – ou selon ceux des provinces les plus pauvres, qui ont besoin de l'appui du gouvernement central pour mettre en place une panoplie de services tout en cherchant à équilibrer leurs budgets. Par ailleurs, l'enjeu du rapatriement était fort important pour Ottawa puisque cela lui redonnait le leadership en matière constitutionnelle, leadership qu'il avait perdu au moment de la tenue de la Conférence de demain lancée à l'initiative du gouvernement de l'Ontario. Cette dernière initiative, prise par le gouvernement de John Robarts, avait eu des rebondissements inattendus et avait fait en sorte que le Québec s'était retrouvé au cœur de toutes les conférences constitutionnelles de 1968 à 1981. Or, à la fin de ce long parcours, l'Ontario avait fait amende honorable et s'était rapproché du gouvernement central, faisant de ses politiques des politiques d'unité pancanadienne.

CONCLUSION

L'analyse de ces deux temps forts de la politique canadienne dans le domaine constitutionnel révèle un changement en profondeur au niveau des relations entretenues par les gouvernements du Québec et de l'Ontario. Ces deux États membres de la Fédération constituent le cœur économique, politique et culturel du pays et ils rassemblent à eux seuls près de 75 % de la population canadienne. Il est arrivé assez souvent que les leaders politiques de ces deux provinces s'entendent sur des dossiers majeurs pour l'avenir de leur population. En matière

constitutionnelle, il nous a été donné de constater que c'est en bonne partie grâce à l'Ontario de John Robarts si le Québec a pu retenir si longtemps l'attention des principaux acteurs politiques au Canada. L'appui de Robarts au Québec ne s'est pas démenti comme l'ont révélé les travaux du Groupe de travail sur l'unité canadienne (1977-1979), connu sous le nom de la commission Pepin-Robarts (Wallot, 2002). Les années qui ont suivi le retrait de John Robarts de la politique active furent caractérisées par un éloignement des deux provinces et un réalignement général des politiques du gouvernement de l'Ontario sur les volontés exprimées par le gouvernement central.

L'élection de David Peterson (1985-1990) constitua un retour à la vision politique défendue par John Robarts mais ne constitua qu'un simple intermède. Le travail de Peterson avait été quelque peu facilité par le gouvernement du Québec qui avait entre-temps révisé sa position constitutionnelle et avait choisi de tendre la main au Canada anglophone en proposant, à la fin de la deuxième administration de René Lévesque, un « beau risque » avec le reste du Canada. Cette ouverture permit subséquemment aux libéraux de Robert Bourassa, revenus au pouvoir en décembre 1985, de se lancer dans l'aventure du lac Meech (1987-1990) avec l'appui de l'Ontario. Le soutien de l'Ontario dans cette nouvelle ronde constitutionnelle fut solide et les deux États membres connurent une période de collaboration.

La ronde constitutionnelle suivante, celle entourant le projet d'entente de Charlottetown, n'a pas contribué à rapprocher le Québec et l'Ontario. Depuis, les relations sont au beau fixe et les premiers ministres de ces deux provinces cherchent davantage à défendre les intérêts économiques de leurs commettants qu'à s'entraider dans le bras de fer qui les avait incités à faire front commun pour mettre fin aux intrusions fédérales dans leurs champs de compétence exclusifs (santé, éducation, infrastructures). En cela, les premiers ministres Jean Charest (2003-) et Dalton McGuinty (2003-) ne sont pas encore parvenus à faire revivre la collaboration Québec-Ontario qui prévalait alors que Maurice Duplessis et Mitchell Hepburn et que Daniel Johnson et John Robarts exerçaient le pouvoir et qu'ils prenaient le parti des droits provinciaux.

BIBLIOGRAPHIE

- Bourassa, R. (1995). *Gouverner le Québec*. Montréal : Fides.
- Bryden, P. E. (2000). «The Ontario-Quebec Axis. Postwar Strategies in Intergovernmental Strategies». Dans E.-A. Montigny et L. Chambers (dir.), *Ontario since Confederation: A Reader*. Toronto : University of Toronto Press : 382-408.

- Courchene, T., avec la collab. de C. R. Telman (1998). *From Heartland to North American Region State: The Social, Fiscal and Federal Evolution of Ontario*. Toronto: University of Toronto Press.
- Gagnon, A.-G. et J. Garcea (1988). « Quebec and the Pursuit of Special Status ». Dans R. D. Olling et M. W. Westmacott (dir.), *Perspectives on Canadian Federalism*. Scarborough: Prentice-Hall: 304-325.
- Gagnon, A.-G. et D. Latouche (1991). *Allaire, Bélanger, Campeau et les autres*. Montréal: Québec Amérique.
- Gagnon, A.-G. et M. B. Montcalm (1990). *Quebec: Beyond the Quiet Revolution*. Toronto: Nelson Canada.
- Hopkins, P. D. (1977). *Daniel Johnson and the Quiet Revolution* (mémoire de maîtrise). Département de science politique, Burnaby: Simon Fraser University.
- Johnson, D. (1967). Dans *Le Devoir*, 28 novembre: 17.
- Martin, J. (1974). *The Role and Place of Ontario in the Canadian Confederation*. Toronto: Ontario Economic Council.
- McRoberts, K. (1978). « An Overview of Ontario – Quebec Interprovincial Relations ». Dans *Les relations économiques Québec-Ontario: Document de référence et compte rendu du colloque*. Québec: École nationale d'administration publique.
- McRoberts, K. (1999). *Un pays à refaire. L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*. Montréal: Boréal.
- McWhinney, E. (1979). *Quebec and the Constitution 1960-1978*. Toronto: University of Toronto Press.
- Montigny, E.-A. et L. Chambers (2000). *Quebec Ontario since Confederation: A Reader*. Toronto: University of Toronto Press.
- Morin, C. (1972). *Le pouvoir québécois... en négociation*. Montréal: Boréal Express.
- Ontario Advisory Committee on Confederation (1967). *Background Papers and Reports*. Toronto: The Queen's Printer of Ontario.
- Rémillard, G. (1985). *Le fédéralisme canadien*, t. II: *Le rapatriement de la Constitution*. Montréal: Québec Amérique.
- Roy, J.-L. (1978). *Le choix d'un pays. Le débat constitutionnel Québec-Canada, 1960-1976*. Montréal: Leméac.
- Tully, J. (1999). *Une étrange multiplicité: Le constitutionnalisme à une époque de diversité*. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Vipond, R. (1991). *Liberty and Community: Canadian Federalism and the Failure of the Constitution*. Albany: State University of New York.
- Wallot, J.-P. (dir.) (2002). *Le débat qui n'a pas eu lieu: la commission Pépin-Robarts vingt ans après*. Ottawa: Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- White, R. (1985). *Ontario 1610-1985. A Political and Economic History*. Toronto: Dundurn Press.

4. DE LA SOLIDARITÉ CANADIENNE-FRANÇAISE À L'ÉCLATEMENT DES RÉFÉRENCES

La mutation des identités québécoise et franco-ontarienne

MICHEL BOCK

L'autonomisation actuelle des représentations identitaires des Québécois et des Franco-Ontariens conduit parfois même le mieux intentionné des observateurs à oublier qu'il fut une époque, encore proche, où de telles distinctions entre les deux groupes auraient paru étranges et vides de sens. Cette époque, celle du projet national canadien-français, occupe en effet une place pour le moins problématique dans la mémoire collective du Québec et de l'Ontario français depuis les années 1960, alors que, dans le contexte intellectuel et politique agité de la Révolution tranquille, de nouvelles certitudes l'emportèrent, à plusieurs égards, sur les anciennes. Dans un contexte de modernité avancée tel que le nôtre, le traditionalisme du projet canadien-français semble susciter un malaise non seulement chez les acteurs, mais aussi parmi certains chercheurs qui proposent des interprétations du passé du Québec et de l'Ontario français réduisant parfois à fort peu de chose la catégorie identitaire que représente le Canada français, lorsqu'elles ne poussent pas l'audace jusqu'à l'effacer complètement (Bock, 2008). Ce traditionalisme avait pourtant contribué, comme nous le verrons dans ces pages, à susciter l'adhésion des Canadiens français du Québec et de l'Ontario à un projet national commun et, pendant plusieurs décennies, générateur d'une forme de solidarité transcendant les clivages locaux, régionaux et provinciaux.

La nature du projet canadien-français fait l'objet d'un débat fort intéressant parmi les historiens des quelque cinquante dernières années, un débat qui révèle à lui seul tout un pan des mutations sociétales qu'ont connues le Canada français et le Québec depuis la Révolution tranquille. Si les historiens des années 1950 et 1960 avaient tenté d'expliquer ce qu'ils percevaient comme l'« infériorité économique » des Canadiens français en l'imputant au traditionalisme de l'élite cléricale et laïque, malgré une divergence d'opinion appréciable sur les origines du problème (Brunet, 1958; Ouellet, 1966), ceux des années 1970 et 1980, parvenus à l'âge adulte pendant ou immédiatement après les grandes réformes de la Révolution tranquille, exploitèrent les nouvelles méthodes de l'histoire sociale pour procéder, à l'inverse, à la démonstration des origines lointaines de la modernité québécoise. Ainsi que l'a démontré Ronald Rudin (1997), ces historiens s'appliquèrent à souligner la « normalité » du Québec, dont l'expérience historique, ainsi considérée, aurait reflété celle des autres sociétés nord-américaines, voire occidentales. Dans le premier cas, on présentait le traditionalisme canadien-français comme une contrainte dont il eût fallu s'affranchir afin de permettre à la nation canadienne-française d'accéder à la modernité. Dans le second, on l'ignorait à peu près totalement pour y préférer un nouveau récit qui plaçait au contraire la modernité au cœur de l'expérience historique du Québec. Dans un cas comme dans l'autre, on définissait cette modernité à peu près entièrement en termes d'urbanisation, d'industrialisation, de progrès économique et de rejet du traditionalisme. Dans les deux cas aussi, la problématique de la diaspora canadienne-française et de ses liens avec ce qu'on avait longtemps appelé la « vieille province », problématique étroitement liée à celle du traditionalisme canadien-français, ne retenait plus guère l'attention des chercheurs, dont le cadre d'analyse se voyait largement recentré sur le Québec et sur son territoire (Bock, 2004).

Ce n'est que depuis les années 1990 et 2000 que semble avoir émergé une « nouvelle sensibilité » (Kelly, 2003) parmi les chercheurs s'intéressant à la question nationale québécoise/-canadienne-française, une sensibilité en grande partie portée par la génération née au lendemain de la Révolution tranquille et n'ayant pas fait l'expérience de la présumée « Grande Noirceur ». Ces historiens et sociologues cherchaient à dépasser les limites de la vieille dichotomie tradition/modernité et à poser un autre regard, peut-être plus serein, sur le traditionalisme canadien-français dans ses expressions culturelle, institutionnelle et religieuse. Le phénomène s'est accompagné d'une recrudescence de l'histoire intellectuelle et politique qui a contribué à rendre à la question nationale des lettres de noblesse que l'histoire sociale des quelque trente années précédentes lui avait disputées. C'est dans la foulée de

cette « nouvelle sensibilité » que s'inscrit la présente étude. Dans les pages qui suivent, nous tâcherons de démontrer que les liens qui unissaient le Québec à l'Ontario français avant la Révolution tranquille procédaient d'une conception traditionaliste de la « référence » nationale canadienne-française, concept proposé il y a bientôt vingt ans par Fernand Dumont (1993), qui le définissait comme une représentation d'ensemble de l'entité nationale fondée sur une mémoire commune et donnant son sens à une organisation sociale aussi diversifiée, cohérente et politiquement autonome que possible. Dans le cas qui nous intéresse, ce sont l'Église et les innombrables institutions qui gravitaient dans son orbite qui fournissaient à l'organisation sociale canadienne-française sa structure institutionnelle et politique, ou encore son ossature, du moins jusqu'aux années 1960 (Gould, 2003).

Notre étude se fera en cinq étapes et adoptera un plan à la fois thématique et chronologique. Après avoir présenté, dans un premier temps, les considérations conceptuelles qui guideront notre démarche, nous consacrerons les deux prochaines parties à l'étude des conditions qui favorisèrent l'émergence de la « référence » nationale canadienne-française au lendemain de l'échec des rébellions bas-canadiennes de 1837, une référence qui en vint à englober également les Canadiens français, que les impératifs de l'émigration avaient conduits à élire domicile dans ce qui deviendrait, après 1867, l'Ontario. Dans la section suivante, nous relèverons les facteurs qui contribuèrent, au tournant du xx^e siècle, à resserrer encore davantage les liens de solidarité « nationale » entre Canadiens français de l'Ontario et du Québec, liens sur lesquels la crise du Règlement XVII, la dernière des grandes crises scolaires postconfédérales, devait laisser une marque indélébile. Enfin, dans la dernière partie, nous analyserons l'effritement de la référence canadienne-française au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, de même que ses reformulations. Ces processus culminèrent au moment de la Révolution tranquille, alors que le rôle de structuration sociétale qui avait incombé, depuis plus d'un siècle, à l'institution ecclésiastique canadienne-française s'est vu dans une très large mesure confié à l'État, tant au Québec qu'en Ontario français, avec pour résultat la remise en question des liens de solidarité de jadis et l'émergence de nouvelles représentations identitaires de part et d'autre.

I. PRÉCISIONS CONCEPTUELLES

Dans son maître-livre sur la *Genèse de la société québécoise*, qui analyse l'émergence de la conscience nationale du Québec français, Fernand Dumont propose trois modèles théoriques de « rassemblements » ou

de «groupements» humains, soit les groupements par «appartenance», par «intégration» et par «référence» (1993 : 337-352). Le premier modèle désigne un type de rassemblement à l'intérieur duquel les relations sont essentiellement personnelles, dont les membres entretiennent des contacts directs et sans médiation, lesquels contacts, en revanche, se portent garants du maintien du groupe en tant qu'objet (une équipe de sport, par exemple, ou encore un petit village). Le deuxième renvoie déjà à une organisation structurée de manière plus complexe et à l'intérieur de laquelle les «rôles» et les «statuts» sont répartis plus «formellement». Dumont offre l'exemple d'une entreprise dont les membres, à peu près interchangeables, ne sont pas identifiés personnellement, mais plutôt en fonction du rôle qu'ils y jouent et du statut qu'ils y occupent. Le groupement par référence, ou la nation, renvoie à une forme d'organisation qui, bien que plus difficile à cerner, n'en est pas moins réelle. En vertu de quel procédé, se demande Dumont, deux individus s'ignorant mutuellement et habitant des milieux différents, voire éloignés l'un de l'autre peuvent-ils professer la même adhésion à une entité aussi abstraite que la nation? À quoi reconnaissent-ils partager la conscience d'appartenir à la même collectivité nationale et sur quoi fondent-ils, d'un commun accord, leur particularité vis-à-vis des autres nations qui les entourent? La réponse se trouve dans le concept de «référence», que Dumont définit comme une représentation symbolique de la société qui transcende les expériences vécues par chacun de ses membres au niveau empirique. La nation est donc plus que la simple somme des aspirations individuelles qui se font concurrence dans l'espace social. Grâce à la construction d'une «référence», elle parvient, ou à tout le moins ambitionne de convaincre ses membres de sa propre réalisation en tant que sujet collectif.

On aurait donc tort de voir dans la référence rien de plus que le reflet de la réalité culturelle «première» de ses membres, c'est-à-dire de leurs coutumes ou encore de leurs caractéristiques ethniques. Elle se situe, au contraire, à un autre niveau, celui de la «conscience» nationale, et exige qu'on y souscrive, c'est-à-dire qu'on y adhère volontairement, ce qui représente un geste dont la nature est fondamentalement politique. La référence, par ailleurs, n'existe pas «naturellement» dans l'environnement social. Elle résulte de la construction d'un «imaginaire» collectif, lequel processus relève, explique Dumont, lecteur de Durkheim, de l'idéologie, de l'historiographie et de la littérature, par où l'on voit que ses thèses ne sont pas étrangères aux travaux, désormais classiques, de Benedict Anderson (1983). La production de la référence est donc une opération qui s'effectue essentiellement dans la sphère discursive. La référence réussira à pénétrer la conscience des individus et à susciter leur adhésion par le truchement, ou la médiation, d'une

structure institutionnelle capable de les regrouper en masse et de leur transmettre la volonté d'être de la nation et d'en partager l'imaginaire, la tradition ou encore la *mémoire*, c'est-à-dire le récit de sa mise au monde, de son développement et de son destin. Dans le monde occidental, au cours des deux derniers siècles, l'une des principales institutions génératrices de conscience nationale fut, bien entendu, l'école. Avant la diffusion des méthodes pédagogiques socioconstructivistes, l'école œuvrait à « élever » l'enfant vers une condition culturelle que l'on voulait supérieure, à la fois plus haute et plus profonde, à lui inculquer la conscience d'appartenir à une entité collective, *nationale*, qui transcendait les frontières rapprochées de sa *communauté* d'appartenance initiale. Elle avait pour mission d'aplanir ou d'homogénéiser les différences culturelles locales, muées en obstacles à la réalisation de la nation en tant que sujet collectif (Thériault, 2007). C'est donc par l'entremise de la construction d'une référence porteuse de conscience nationale que l'on ambitionnait d'émanciper l'élève, de l'extirper des limites du *local* afin qu'il pût se considérer comme partie intégrante d'un sujet collectif, la nation, et accéder, de cette manière, à l'*universel*.

Dumont reconnaît d'emblée que son concept de référence contribue à problématiser ce qui représente une construction essentiellement abstraite, une réalité symbolique relevant du discours. Son analyse de la question nationale ne s'inscrit pas moins en faux contre celle, par exemple, de l'historien marxiste Eric Hobsbawm, dont les travaux bien connus postulent, entre autres, que la tradition n'est que pure « invention », conçue par une élite dont le seul objectif est d'obtenir que la conscience nationale supplante la conscience de classe dans l'esprit des masses ouvrières et populaires afin de détourner leur regard des inégalités sociales et matérielles qui structurent la société (Hobsbawm, 1990; Hobsbawm et Ranger, 1983). Pour Dumont, la référence nationale n'est pas une arme entre les mains de la bourgeoisie servant à masquer ou à légitimer l'aliénation socioéconomique que subit le prolétariat. Elle prend plutôt la forme d'un puissant générateur de solidarité, en ce sens qu'elle possède la capacité d'inculquer à de parfaits inconnus la conviction qu'ils partagent le même destin, conviction qui peut les inciter à l'action collective et qui constitue, en définitive, la pierre angulaire de tout projet de société digne de ce nom :

Ou bien l'individu se réfugie dans l'enclos de la vie privée et, croyant ainsi jouir de sa liberté, il abandonne aux pouvoirs anonymes le soin de déchiffrer l'histoire. Ou bien il décide de contribuer à l'édification d'une référence *habitable* autrement que dans les coutumes devenues insuffisantes. Alors il devient ce que déjà lui prédisait l'apprentissage de la lecture : le citoyen d'un pays, le responsable d'une histoire, le participant à un imaginaire collectif (Dumont, 1993 : 352).

Ces remarques préliminaires sur le modèle dumontien du groupement par référence permettent de comprendre en quoi l'émergence de l'idée de nation, depuis le XVIII^e siècle dans le monde occidental, est un phénomène qu'il serait mal avisé de tenter de dissocier de la modernité, voire de la démocratie (Thériault, 2002). Elles conduisent aussi à remettre en cause la validité de l'opposition manichéenne entre les concepts de nation « civique » et de nation « ethnique » qui oriente encore puissamment le débat sur la question nationale au Québec. On n'appartient pas à la nation dumontienne par le sang ou simplement par l'« ethnicité », contrairement à ce que certains chercheurs et intellectuels ont pu laisser entendre (Bouchard, 1999); on y adhère volontairement en faisant sienne la mémoire qu'elle porte et en participant aux institutions qui la supportent. Cette mémoire partagée, encore une fois, donne un sens à une expérience historique que l'on se représente comme étant unique et possédant suffisamment de valeur pour que l'on veuille la prolonger en se mobilisant collectivement dans ce sens. La nation ainsi conçue demeure, comme celle de Renan, un « plébiscite de tous les jours », sans pour autant partager les limites de la « nation-contrat », qui réduit le corps social à un simple espace dans lequel les aspirations individuelles font l'objet d'une négociation perpétuelle. La nation est donc bien plus qu'un compromis. Elle est à la fois un legs et un projet.

2. LA FORMATION DU PROJET NATIONAL CANADIEN-FRANÇAIS

L'émergence du Canada français en tant que projet national ou « groupement par référence » est intimement liée au contexte trouble entourant l'échec des rébellions bas-canadiennes de 1837 et l'entrée en vigueur de l'Union de 1841. C'est à partir de ce moment, en effet, qu'une « référence » proprement « canadienne-française » se développe en s'inscrivant largement en faux contre l'idéologie patriote des années 1830, laquelle se prête, elle aussi, à un débat historiographique fort intéressant depuis plusieurs décennies. Si, par exemple, Fernand Ouellet soutenait, dans les années 1960, que Louis-Joseph Papineau et le Parti patriote adhéraient à une idéologie rétrograde et à une mentalité d'Ancien Régime (Ouellet, 1968), si Allan Greer (1997) pouvait encore conclure, au début des années 1990, que le mouvement insurrectionnel s'apparentait davantage à une jacquerie traditionnelle qu'à une révolution dans le sens moderne et politique du terme, des recherches plus récentes ont proposé de nouvelles interprétations des Rébellions en les problématisant comme un authentique phénomène révolutionnaire

s'inspirant tantôt du libéralisme politique (Lamonde, 2000 ; Bellavance, 2004), tantôt du républicanisme américain (Bouchard, 2001 ; Harvey, 2005). Dans un cas comme dans l'autre, l'idéologie patriote ne concevait pas la société bas-canadienne dans la durée, comme procédant d'une tradition ou comme reposant sur une mémoire commune. Pour Gérard Bouchard, Yvan Lamonde et Louis-Georges Harvey, le projet patriote des années 1830 représente la manifestation bas-canadienne du grand principe de l'américanité, qui conduisait à faire le procès de la tradition et du colonialisme européens, que les sociétés du Nouveau Monde, imaginées comme le lieu de tous les recommencements, se devaient d'évincer. Le passé, dans la conscience politique bas-canadienne, ne possédait donc aucune valeur intrinsèque. Au contraire, il représentait un fardeau dont il eût fallu s'affranchir et qu'il eût été préférable, à la limite, d'effacer dans le dessein d'accéder pleinement à l'universel. Le projet patriote, autrement dit, rejetait les composantes essentielles du groupement par référence, soit la volonté de prolonger une expérience historique commune et la valorisation de ce que cette expérience historique possédait de singulier, d'unique au monde.

L'échec des Patriotes et de leurs aspirations libérales/républicaines, cependant, transforma de façon appréciable le contexte intellectuel et politique du Bas-Canada. Les autorités coloniales britanniques entreprirent de tuer dans l'œuf ce qui subsistait du mouvement insurrectionnel bas-canadien en donnant suite au célèbre rapport de Lord Durham. Ce dernier, persuadé que la logique des insurgés avait été ethnique, plutôt que démocratique, républicaine ou anticoloniale, avait préconisé d'unir le Haut et le Bas-Canada dans le dessein explicite de « minoriser » les Canadiens (français) et de favoriser leur assimilation politique, linguistique et culturelle à la société britannique. Pour Durham, toutefois, l'acculturation des Canadiens n'équivalait pas à une forme de représailles. Bien au contraire, l'aristocrate anglais était persuadé des bienfaits que sa démarche devait avoir pour les Canadiens qui, en devenant britanniques à part entière, réussiraient ainsi à éviter la marginalité socioéconomique et culturelle sur un continent que l'Histoire avait inexorablement soumis à l'hégémonie anglo-saxonne. Dans une phrase livrée à la postérité, il affirma que les Canadiens formaient un peuple « sans histoire et sans littérature ». Ce mot a eu l'heur, depuis lors, de soulever l'ire de plusieurs générations d'intellectuels et de polémistes. Il faut toutefois reconnaître, en toute franchise, que Durham n'avait pas entièrement tort. Ce qu'il constatait, en réalité, c'était l'absence de « référence » chez les Canadiens, dont l'historiographie et la littérature, au moment des insurrections, se résumaient encore à bien peu de chose (Dumont, 1993 ; Ducharme, 2006). Sans « référence », sans tradition littéraire et historiographique, sans *mémoire*, les Canadiens (français)

pouvaient difficilement prétendre se hisser au rang de nations. Privés de la tradition française depuis la Conquête, les Canadiens français, de conclure Durham, devaient adhérer à la tradition (c'est-à-dire à la référence) britannique, ou alors sombrer dans la marginalité, voire la médiocrité.

Une autre option, cependant, s'offrait aux Canadiens : la construction d'une tradition, d'une référence authentiquement nationale témoignant d'une volonté collective de « faire société » (Thériault, 2007) de manière autonome sur le continent nord-américain. C'est en effet au lendemain de l'Union que s'activèrent de nombreux écrivains qui, ensemble, jetèrent les bases de la référence canadienne-française, dont, au premier chef, François-Xavier Garneau (1809-1866), qui fut tout à la fois historien et poète, et que l'on considère largement comme le plus grand des écrivains canadiens-français du XIX^e siècle. La publication de sa monumentale *Histoire du Canada depuis sa découverte jusqu'à nos jours* en quatre volumes entre 1845 et 1852 lui valut d'ailleurs qu'on l'élevât au rang de premier « historien national » du Canada français. Garneau, qui reçut en pleine figure le soufflet de Durham, s'appliqua avec diligence à proposer un récit cohérent de la naissance et de l'évolution de la nation canadienne-française, dont il présenta l'histoire comme un perpétuel combat pour la survie. Le message était clair : l'expérience nationale du Canada français méritait qu'on la poursuivît et qu'on la mît à l'abri des manœuvres assimilatrices de Durham et de l'oligarchie britannique (Ducharme, 2006 ; Gasbarronne, 2002).

Les écrivains qui suivirent Garneau dans la voie qu'il avait tracée (dont Rameau de Saint-Père, Faillon, Casgrain, Fréchette et autres Gérin-Lajoie), bien que l'œuvre de chacun fût distincte, contribuèrent à leur tour à définir la référence (Beaudoin, 1989 ; Biron *et al.*, 2007). On présentait désormais le Canada français comme un peuple dont la naissance remontait à la fondation de la Nouvelle-France et qui avait hérité d'une mission providentielle, celle de propager, en Amérique, la foi catholique et la civilisation française. Le XIX^e siècle, rappelons-le, était un terrain fertile pour les idéologies messianiques de tout genre, y compris au sein des sociétés que l'on associe le plus spontanément à la modernité, comme la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis. Le Canada français, pour sa part, n'en serait pas épargné. Force est de constater, dans le même souffle, le virage fortement conservateur et traditionaliste, dans le sens philosophique de ces termes, que prirent les milieux intellectuels, virage qui, malgré la persistance d'un courant libéral minoritaire, n'était pas étranger au processus de cléricatisation institutionnelle que connaissait la société canadienne-française depuis l'Union de 1841 (Dumont, 1993 ; Lamonde, 2000 ; Perin, 2008). Le « réveil religieux » des années 1840 et 1850 se fit à la faveur d'une

expansion remarquable des effectifs cléricaux, due en partie au recrutement européen qu'avaient de nouveau permis, après plusieurs décennies d'interdiction, les autorités coloniales, qui voyaient dans l'Église une force habilitée à neutraliser les velléités révolutionnaires des éventuels héritiers de 1837 (Sylvain et Voisine, 1984). Qui plus est, ce recrutement se ferait largement à même les milieux les plus ultramontains et contre-révolutionnaires d'Europe, ce qui contribuerait puissamment, encore une fois, à la modération idéologique que connaîtrait le Canada français dans son ensemble au lendemain de 1841.

L'expansion des effectifs cléricaux et le *modus vivendi* auquel l'Église en arriva avec la classe politique canadienne-française, que dominaient d'abord les Réformistes avant qu'ils ne fussent relayés par les « Bleus », permirent à l'Église de consolider son influence sur un très vaste espace social qui englobait désormais l'instruction élémentaire et supérieure, les soins hospitaliers, les œuvres caritatives, les orphelins, une partie de la presse, etc., sans oublier, bien entendu, un réseau paroissial et diocésain en forte progression. Cette structure institutionnelle soutenait et diffusait la référence canadienne-française qui, en retour, lui donnait son sens et en justifiait l'expansion. La référence nationale en vint à s'inscrire dans le religieux au point d'en être indissociable, ce qui fait dire à certains chercheurs que, s'il n'y a jamais eu d'État-nation canadien-français, il n'y en a pas moins eu une « Église-nation » qui réussit de manière effective à structurer et à légitimer l'organisation sociale canadienne-française pendant plus d'un siècle (Gould, 2003; Warren, 2007).

3. LE QUÉBEC, L'ONTARIO ET L'ÉMIGRATION CANADIENNE-FRANÇAISE

La nation canadienne-française telle qu'on s'appliqua à la concevoir après 1841 possédait bel et bien des frontières, mais ce n'étaient pas celles du Bas-Canada ou, plus tard, du Québec : ses frontières correspondaient plutôt à celles, plus « virtuelles », pour ainsi dire, de la structure institutionnelle dont l'Église canadienne-française, en pleine expansion, constituait l'épine dorsale. Cette « Église-nation » déborderait largement la vallée du Saint-Laurent et n'hésiterait pas à suivre et à encadrer les mouvements migratoires, lorsqu'elle ne réussirait pas à les devancer carrément. En effet, à partir du milieu du XIX^e siècle, une grande vague d'émigration frappa le Bas-Canada, dont la croissance démographique exceptionnelle et le secteur secondaire encore embryonnaire lui firent perdre, jusqu'au déclenchement de la crise des années 1930, un demi-million de Canadiens français (Roby, 1990; Lavoie, 1973; Frenette,

1998; Gervais, 1993). La majorité de ces émigrants iraient grossir les rangs des villes industrielles de la Nouvelle-Angleterre, dont le secteur du textile ne parvenait pas à étancher sa soif d'ouvriers peu qualifiés. L'élite intellectuelle et cléricale du Bas-Canada, pour sa part, ne se bouscula pas pour célébrer leur départ, bien au contraire. Sa réaction initiale en fut même une de mépris: c'était la canaille qui abandonnait le foyer paternel pour se jeter dans la gueule du grand moloch américain, trahissant ainsi la vocation agricole et spirituelle de ses pères (Roby, 1987). Ce discours ne résulte pas simplement, toutefois, d'un quelconque refus de la modernité. On peut aussi y déceler une réelle valorisation de la «référence» canadienne-française que l'élite estimait menacée, non sans raison, par les forces de l'industrialisation nord-américaine, largement dominées par le capital anglo-saxon. Elle eut tôt fait, d'ailleurs, de nuancer son point de vue: devant le dynamisme culturel et identitaire qui caractérisait les «Petits Canadas» un peu partout en Nouvelle-Angleterre, dynamisme qu'il fallait attribuer, de toute évidence, aux institutions canadiennes-françaises que les Franco-Américains avaient réussi à reproduire dans leur pays d'adoption, elle amenda son discours pour voir chez les émigrants non plus des «dévoyés», mais des «missionnaires», les témoins de la vocation apostolique que la Providence avait léguée à la nation canadienne-française en Amérique et qui consistait, encore une fois, à maintenir allumé le «flambeau» de la foi catholique et de la civilisation «française» (Roby, 1987).

À tout prendre, cependant, l'élite préférait, après 1867, que les émigrants canadiens-français choisissent plutôt de prendre la route de l'Ontario ou encore celle des provinces de l'Ouest, s'il leur était impossible de demeurer au Québec (Lalonde, 1979). Pendant tout le XIX^e siècle, d'ailleurs, la colonisation canadienne-française de l'Ontario ne cessa de progresser, grâce en partie aux efforts des célèbres «curés colonisateurs», qui souhaitaient que la province en vînt à constituer le maillon principal dans la chaîne humaine qui devait relier le Québec au Manitoba français (Dussault, 1983; Coulombe, 1998; Bernard, 1988). En 1842, la population canadienne-française du Haut-Canada s'élevait à 14 000 personnes. Trente ans plus tard, l'Ontario comptait déjà 75 000 Canadiens français, chiffre qui passa à 202 000 en 1911 (Gervais, 1993: 51 et 100). Ces nombreux parcours migratoires avaient en commun que leur logique était fondamentalement économique: quand ce n'était pas l'agriculture qui attirait les migrants, c'étaient plutôt les industries minière et forestière, voire le secteur manufacturier, selon la composition de la structure économique des trois grandes régions où ils essaimèrent (le Sud, l'Est et le Nord-Est). Comme en Nouvelle-Angleterre, la structure institutionnelle du Canada français se déplaça pour encadrer cette population et continuer de susciter son adhésion,

malgré la migration, à la référence canadienne-française. C'est dans ce contexte que la ville d'Ottawa devint le centre canadien-français le plus important de l'Ontario, prenant même sa place aux côtés de Québec et de Montréal parmi les grandes métropoles culturelles, intellectuelles et politiques du Canada français. Modeste camp de bûcherons au moment de sa fondation officielle en 1826 sous le nom de Bytown, Ottawa attira dès 1844, à peine trois ans après leur installation à Montréal, les oblats de Marie-Immaculée, qui fondèrent le diocèse d'Ottawa en 1847, le Collège de Bytown (l'ancêtre de l'Université d'Ottawa) l'année suivante, des douzaines de paroisses et plusieurs autres institutions. La congrégation des Sœurs grises de la Croix rejoignit les oblats à Ottawa dès 1845 et procéda, à son tour, à l'élargissement du réseau des institutions « nationales » du Canada français : écoles, hôpitaux, pensionnats, orphelinats, etc. C'est toutefois la désignation d'Ottawa comme capitale du Canada-Uni en 1857 et, dix ans plus tard, de la nouvelle Confédération canadienne qui rendit possible l'émergence d'une élite laïque regroupant à la fois politiciens, fonctionnaires et journalistes. Le premier journal de langue française du Haut-Canada, *Le Progrès*, vit le jour, en effet, en 1858. Pendant le demi-siècle qui suivrait, on en verrait poindre encore une quarantaine un peu partout dans la province (Gervais, 1993 : 62). La nouvelle élite laïque mettrait sur pied, à son tour, de nombreuses associations à Ottawa, dont la Société Saint-Jean-Baptiste (1851), la troisième à avoir vu le jour après celles de Montréal (1834) et de Québec (1842), l'Institut canadien-français (1852) et l'Union Saint-Joseph (1863), pour n'en nommer que quelques-unes. Somme toute, elle contribuerait à jeter les bases d'une vie littéraire, culturelle et intellectuelle aussi dynamique que diversifiée (Gervais et Bock, 2004).

Ailleurs en province, l'institution ecclésiastique canadienne-française poursuivait sa marche. Par exemple, les jésuites, dont les autorités britanniques permirent le retour au pays au lendemain des Rébellions, fondèrent des paroisses en plusieurs endroits, ainsi que des collèges classiques à Windsor en 1857 et à Sudbury en 1913. De nombreuses congrégations religieuses féminines vinrent compléter ce tableau pour faire du Canada français une réalité sociétale concrète au double chapitre de la structure institutionnelle et des représentations identitaires (Choquette, 1984 ; Savard, 1993). La croissance démographique des Canadiens français en Ontario (et ailleurs), leur encadrement par des institutions sinon cléricales, du moins catholiques, l'émergence d'une élite laïque largement formée dans les maisons d'enseignement primaire et supérieur de l'Église, ces facteurs, disons-nous, contribuèrent à ajouter beaucoup de poids à l'idée selon laquelle le Canada français était un peuple sans frontières au sens strict, et que l'élément qui faisait son unité n'était pas au premier chef le partage d'un même territoire,

mais plutôt d'une même tradition. Entendons par là une adhésion commune à une mémoire collective particulière ou, pour le dire autrement, à une référence nationale relativement indépendante des autres processus de *nation-building* à l'œuvre dans l'environnement social.

4. LA THÈSE DES DEUX PEUPLES FONDATEURS ET LA CRISE DU RÈGLEMENT XVII

Au moment des négociations entourant l'adoption, par le Parlement de Westminster, de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB), personne, parmi les architectes de la loi, n'avait en tête la protection des droits linguistiques et culturels des minorités canadiennes-françaises et acadiennes qui se retrouveraient à l'extérieur des frontières de la nouvelle province de Québec. En réalité, l'élite intellectuelle, cléricale et politique du Bas-Canada, si l'on fait abstraction des adversaires de la Confédération, minoritaires dans l'ensemble et gravitant dans l'orbite du Parti rouge et de l'Institut canadien de Montréal, accueillit favorablement le projet et se réjouit de ce que le Québec recouvrait, sinon son entière indépendance, du moins une bonne partie de l'autonomie politique perdue en 1841 (Bellavance, 1992; Lamonde, 2000). Tout au plus, les « pères » de la Confédération avaient prévu que les droits scolaires des minorités religieuses fussent protégés, sans égard à la question linguistique. L'article 93 de l'AANB garantissait, en effet, que les protestants du Québec et les catholiques des autres provinces pussent faire instruire leurs enfants dans des écoles dites « séparées ». Dans l'ensemble, les contemporains se représentaient la Confédération essentiellement comme un pacte entre provinces contractantes, considérées comme souveraines dans les champs de compétence que leur assignait la nouvelle constitution. C'est, à tout le moins, le point de vue qui semblait faire consensus chez les Grits et, dans une moindre mesure, chez les Bleus, bien que les Tories aient eu des ambitions beaucoup plus centralisatrices pour l'État fédéral (Romney, 1999).

À la fin du XIX^e siècle, toutefois, une nouvelle interprétation circulait déjà dans les milieux intellectuels et parfois politiques du Canada français, une interprétation qui permettait toujours de voir dans l'AANB un « pacte », non plus entre un certain nombre de provinces autonomes, mais entre deux « peuples fondateurs » (Silver, 1982). Le phénomène était imputable à la montée du mouvement nationaliste canadien-français, qui en vint à investir une part considérable de l'espace discursif du Québec au lendemain de la pendaison du chef métis Louis Riel en 1885 et de la crise des écoles du Manitoba, déclenchée après que le gouvernement provincial eut supprimé le financement aux écoles

séparées (et françaises) en 1890. La « découverte », en quelque sorte, des minorités franco-catholiques contribua à cimenter l'union du nouveau nationalisme canadien-français et de la vieille idéologie messianique et traditionaliste qui s'était développée depuis les années 1840. En sa qualité de « peuple fondateur » du Canada, la nation canadienne-française avait le droit d'élire domicile partout au pays sans qu'on lui demandât de renoncer à son identité ou à ses droits linguistiques, culturels et religieux. Cependant, ce n'était pas tant sa contribution à l'élaboration du « pacte » de 1867 qui conférait au peuple canadien-français le droit du fondateur que l'ancienneté de sa présence en Amérique et l'œuvre missionnaire qu'il avait entreprise au moment de sa mise au monde au début du Régime français (Bock, 2008). Il se peut que la valeur juridique ou constitutionnelle de la thèse des peuples fondateurs n'ait pas été très grande, mais il en allait tout autrement de sa valeur politique. L'idée selon laquelle le Canada avait été fondé par deux nations autonomes représentait, en effet, une arme discursive redoutable entre les mains des nationalistes qui purent, dès lors, se porter à la défense à la fois de l'autonomie provinciale du Québec à l'intérieur du régime fédéral et des minorités canadiennes-françaises aux prises avec les tactiques assimilatrices de la majorité anglo-protestante. À partir de la fin du XIX^e siècle et jusqu'au milieu du siècle suivant, de nombreux militants et intellectuels nationalistes élevèrent la défense des minorités au rang des principales responsabilités du Québec, conformément à une conception organique et culturelle de la nation canadienne-française dont la « vieille province » occupait le « foyer » ou encore l'épicentre.

Parmi les chefs les mieux connus du mouvement nationaliste canadien-français, il en est deux dont le nom mérite d'être souligné, soit l'homme politique Henri Bourassa (1868-1952) et le prêtre-historien Lionel Groulx (1878-1967). Le premier fonda en 1910 *Le Devoir* de Montréal, qu'il mit immédiatement au service du mouvement nationaliste et de la cause des minorités canadiennes-françaises hors Québec, entre autres. Le second accéda, en 1915, à la première chaire d'histoire canadienne de l'Université Laval de Montréal et, en 1920, à la direction de la revue mensuelle *L'Action française*, qui le propulsa à l'avant-garde du mouvement nationaliste qu'avait occupée, auparavant, Bourassa lui-même. Groulx était sans contredit le penseur nationaliste le plus en vue et le plus influent de la première moitié du XX^e siècle et devint le maître à penser de plusieurs générations d'intellectuels. Sa longue carrière d'historien et de polémiste fut passée à développer une conception traditionaliste, dans le sens philosophique du terme, de l'identité nationale des Canadiens français, et à problématiser, comme personne ne l'avait encore jamais fait, la thèse des deux peuples fondateurs ou de la dualité nationale du Canada (Bock, 2004). Ses convictions nationalistes

le conduisirent naturellement à déployer de nombreux efforts pour rapprocher le Québec des minorités dispersées sur le continent nord-américain, minorités dont la présence témoignait, dans sa pensée, de l'œuvre missionnaire multiséculaire de la nation canadienne-française et qui en représentaient, en quelque sorte, la mémoire toujours vivante.

De toutes les communautés minoritaires du continent, c'est sans doute celle de l'Ontario qui profita le plus des interventions et de l'action militante de l'abbé Groulx. La place particulière qu'occupaient les Franco-Ontariens dans sa pensée s'expliquait non seulement par la proximité géographique des deux provinces centrales du Canada, mais aussi par l'intimité des relations qu'il entretenait avec plusieurs membres de l'élite nationaliste de l'Ontario français. Lorsque le gouvernement ontarien adopta, en 1912, le célèbre Règlement XVII, qui proscrivait l'usage du français dans les écoles dites « bilingues » de la province, la minorité canadienne-française put compter sur l'appui indéfectible de Groulx, qui multiplia les témoignages d'appui à la résistance franco-ontarienne pendant toute la durée de la crise et travailla d'arrache-pied pour entraîner ses collègues du mouvement nationaliste à sa suite. Le conflit scolaire est parfois présenté, autant dans l'historiographie que dans la mémoire collective de l'Ontario français, comme le moment fondateur d'une identité « franco-ontarienne » distincte de celle du Québec et du Canada français (Grisé, 1982; Dionne, 1995). Pareille interprétation fait oublier que la crise du Règlement XVII réussit plutôt à provoquer un élan de solidarité jamais vu entre Canadiens français de l'Ontario et du Québec (Savard, 1993; Gervais, 1996; Bock, 2004), laquelle solidarité témoignait de l'enracinement, dans leur conscience collective, d'une référence nationale suffisamment mobilisatrice pour les inciter à l'action et au resserrement de leurs liens. L'épreuve du Règlement XVII, tout comme la crise des écoles manitobaines de 1890, entre autres, prit donc les proportions d'une crise véritablement « nationale » dans le sens canadien-français du terme : une attaque dirigée contre les Franco-Ontariens était une attaque dirigée contre l'ensemble de l'« organisme » que représentait la nation canadienne-française. Selon ce raisonnement, le Québec, en tant que foyer de la nation, possédait envers ses « frères » de l'Ontario un devoir de solidarité qu'il n'aurait ignoré qu'au risque de voir le mal de l'« apostasie » nationale se répandre jusqu'à lui. La campagne de soutien à la cause franco-ontarienne qu'orchestra le mouvement nationaliste connut beaucoup de succès et réussit, pendant plusieurs années, à maintenir la crise scolaire parmi les grands enjeux politiques du moment, si bien que le premier ministre du Québec, Louis-Alexandre Taschereau, accepta d'intervenir auprès de son vis-à-vis ontarien, Howard Ferguson, pour le persuader de modifier sa politique. Le gouvernement ontarien, soucieux

d'obtenir l'appui du Québec dans la guerre sourde qu'il menait contre l'État fédéral pour obtenir l'élargissement de son autonomie politique, acquiesça (Gervais, 1996). En 1927, il abrogeait le Règlement XVII, mettant fin à la crise.

5. LE QUÉBEC, L'ONTARIO FRANÇAIS ET LA REDÉFINITION DE LA RÉFÉRENCE CANADIENNE-FRANÇAISE

Le conflit scolaire permit de mettre en relief la nécessité d'une meilleure coordination des efforts déployés par les nombreuses associations canadiennes-françaises œuvrant à l'échelle des diverses provinces canadiennes. Déjà, l'Association catholique de la jeunesse canadienne-française, que Lionel Groulx avait lui-même contribué à mettre sur pied au tournant du xx^e siècle, avait multiplié, jusqu'aux années 1930, les cellules locales au Québec et en Ontario afin d'inculquer à la jeunesse le sentiment d'appartenir à une entité plus large et transcendant à la fois les clivages locaux et l'isolement dans lequel étaient parfois plongées leurs communautés. En 1926, l'élite nationaliste d'Ottawa franchit un pas de plus en procédant à la fondation de l'Ordre de Jacques-Cartier, une société secrète qui réussit à noyauter les principales composantes du réseau institutionnel et associatif de tout le Canada français, voire de l'Amérique française, dans le dessein explicite de les orienter dans le sens de sa propre idéologie nationaliste et traditionaliste (Robillard, 2009). Pendant les années 1930 et 1940, d'autres organismes virent le jour pour resserrer encore davantage les liens entre le Québec et les minorités canadiennes-françaises, des organismes à la fondation desquelles les Franco-Ontariens apportèrent une contribution déterminante, dont le Comité permanent de la survivance française (1937), le mouvement Richelieu (1945), l'Association canadienne d'éducation de langue française (ACELF, 1948), le Conseil de la vie française en Amérique (1952), etc. (Savard, 1993). Ce réseau associatif en pleine expansion cultiva, à son tour, la référence canadienne-française et réussit à donner encore plus de substance à l'idée d'un Canada français fondé davantage sur le partage d'une tradition commune que sur un territoire aux frontières bien tracées.

Cette conception de l'identité canadienne-française, toutefois, ne survivrait pas au xx^e siècle. Dès la fin des années 1930, des lézardes étaient apparues dans l'édifice conceptuel qu'on avait mis plusieurs décennies à bâtir. D'une part, au sein même du mouvement nationaliste, certains, parmi les plus jeunes, préconisèrent que le Québec sacrifiât les minorités et qu'il revendiquât son indépendance politique pleine et entière. D'autre part, l'épiscopat canadien-français prenait au

même moment la décision controversée d'interdire aux mouvements de l'Action catholique spécialisée (Jeunesse ouvrière catholique, Jeunesse agricole catholique, Jeunesse indépendante catholique, etc.) de faire de l'« action nationale », sous prétexte que le catholicisme était par définition universel et qu'il devait transcender le profane en gardant ses distances vis-à-vis de la chose politique. Les nationalistes « groulxistes » s'opposèrent vigoureusement à ce qu'on pût dissocier ce qui leur paraissait indissociable, soit les dimensions spirituelle et culturelle de l'identité nationale des Canadiens français, mais en vain (Bock, 2009). C'est cependant au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale que la référence canadienne-française telle qu'on l'avait depuis longtemps conçue subit ses critiques les plus virulentes, celles qui en viendraient à bout, en définitive, au moment de la Révolution tranquille des années 1960. Dans le contexte de l'après-guerre, alors que le monde occidental pénétrait dans une ère de progrès économique sans précédent propulsée par la croissance des secteurs secondaire et tertiaire, une nouvelle génération d'intellectuels nationalistes prit la parole pour faire le procès du traditionalisme canadien-français. Son verdict était sans appel : les traditionalistes étaient reconnus coupables d'avoir à la fois abandonné au capital anglo-saxon le développement économique du Québec et diffusé des « mythes » compensateurs sur la « vocation providentielle » de la nation canadienne-française et la reconquête spirituelle du continent. Cette critique du traditionalisme et du messianisme canadiens-français la conduisit également à revendiquer que l'État québécois se transformât en agent de développement économique afin que les Canadiens français pussent occuper la place qui leur revenait de droit dans l'économie de leur propre province (Behiels, 1985 ; Bock, 2004). En présentant l'État québécois comme la seule véritable planche de salut de la nation canadienne-française, ces jeunes intellectuels réformistes rejoignaient les thèses keynésiennes qui circulaient dans le monde occidental depuis les années 1930, mais que s'obstinait à rejeter le gouvernement unioniste de Maurice Duplessis (1936-1939, 1944-1959). Dans la nouvelle cosmogonie nationaliste, les minorités canadiennes-françaises, privées des bienfaits que pouvait procurer l'État québécois, paraissaient vouées, après une lente agonie, à la disparition (Martel, 2000).

Le traditionalisme canadien-français essuya également les attaques des intellectuels antinationalistes regroupés autour de la revue *Cité libre* qu'avaient fondée, en 1950, Pierre Elliott Trudeau et Gérard Pelletier. Largement acquis aux thèses du personnalisme français, qui proposait aux laïcs de vivre une expérience spirituelle plus authentique en les responsabilisant à la fois devant l'Église et devant la Cité, les « citélibristes » entreprirent une dénonciation en règle de ce qu'ils percevaient comme l'archaïsme et la religiosité de la pratique religieuse

canadienne-française traditionnelle, en même temps que de l'autoritarisme d'un certain clergé qui faisait obstacle à l'épanouissement de la personne en tant que croyant et citoyen (Meunier et Warren, 2002; Gauvreau, 2005). Les travaux du concile Vatican II (1962-1965) révéleraient bientôt que la philosophie personnaliste avait même réussi à gagner les plus hautes instances de la hiérarchie ecclésiastique mondiale, incitant ainsi l'Église à limiter son action, désormais, à la sphère spirituelle et pastorale et à céder largement le profane à la société civile (Meunier, 2007). La conjugaison de ces facteurs internes et externes concourut à la diminution radicale du poids de l'Église catholique en tant qu'institution structurante de la société canadienne-française. C'est dans ce phénomène qu'il faut chercher le véritable sens de la Révolution tranquille, qui représente, en un mot, le « transfert » des œuvres de l'Église à l'État, en même temps que de sa fonction de structuration sociétale, l'État-nation québécois supplantant l'Église-nation canadienne-française (Gould, 2003).

Il était inévitable que cette mutation structurelle entraînaît un réaménagement de la référence canadienne-française qui, en se « québéçisant », excluait, en fin de compte, les minorités d'« outre-frontières ». L'effritement ou la transformation de la référence nationale canadienne-française provoqua, en effet, la rupture de l'ancienne solidarité nationale, dont deux événements font figure de symbole. En 1965, l'Ordre de Jacques-Cartier se saborda devant le conflit qui sévissait entre les membres québécois de la société secrète et le leadership situé à Ottawa. Débutèrent ensuite les États généraux du Canada français qui, de 1966 à 1969, réunirent à Montréal des centaines de délégués de partout au pays venus débattre de l'avenir de la nation canadienne-française dans le contexte agité de la Révolution tranquille. Devant le raz-de-marée indépendantiste qui déferla sur la presque totalité de la délégation québécoise, les représentants franco-ontariens claquèrent la porte, boycottèrent les assises de 1969 et constatèrent la mort définitive de l'ancien projet national canadien-français (Martel, 1997; Gervais 2003). Rien de cela ne se fit dans l'allégresse. Les Franco-Ontariens vécurent la rupture avec le Québec comme un traumatisme: la puissance institutionnelle séculaire de l'Église leur faisait dorénavant défaut et l'attitude de la « vieille province » semblait confiner à une inquiétante indifférence. Quel serait leur avenir dans un tel contexte?

Pour leur plus grand bonheur, du moins le croyaient-ils dans un premier temps, un vent de changement soufflait sur la classe politique du Canada anglais, que la montée du mouvement indépendantiste québécois avait plongée dans le désarroi. Dès lors, les Franco-Ontariens purent compter sur l'intervention des gouvernements provincial et fédéral qui contribuèrent grandement à consolider leur structure

institutionnelle, le premier en créant, entre autres, de nouvelles institutions dans les domaines névralgiques de l'instruction et de la culture, le second en adoptant, en 1969, la loi sur les langues officielles, en vertu de laquelle il verserait des millions de dollars aux associations et aux institutions des minorités dites « de langue officielle » (Carrière, 1993). En Ontario français aussi, l'on peut dire que l'État supplanta l'Église. Toutefois, la condition minoritaire des Franco-Ontariens accentuait leur vulnérabilité en ce sens qu'elle les soumettait aux aléas de la conjoncture politique et au bon vouloir de la classe politique, si on exclut les garanties en matière scolaire enchâssées, en 1982, dans l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés (Behiels, 2005). Par ailleurs, il n'est pas certain que la logique des nouvelles politiques linguistiques du gouvernement Trudeau ait consisté à reconnaître la dualité *nationale* et sociétale du Canada ou, pour le dire autrement, la thèse des deux peuples fondateurs. Dans l'optique trudeauiste, la langue française n'était aucunement présentée comme appartenant à une communauté nationale autonome, inscrite dans l'histoire, possédant sa propre organisation sociétale et partageant une mémoire commune. Elle trouvait plutôt son sens par l'intermédiaire du bilinguisme, devenu soudainement, par la magie du législateur, le patrimoine de l'ensemble des citoyens canadiens. Le gouvernement fédéral fit d'ailleurs des pieds et des mains pour convaincre les Canadiens anglophones de reconnaître leur « canadianté » en inscrivant leurs enfants aux nouvelles écoles d'immersion française dont il assurait lui-même une bonne partie du financement (Hayday, 2005). Dans le même ordre d'idées, l'État fédéral rejeta sans équivoque le biculturalisme et la dualité nationale au profit d'une politique de multiculturalisme qui visait la consécration de l'unicité sociétale du Canada (Guindon, 1993).

L'intervention des gouvernements et, en particulier, du gouvernement fédéral, contribua puissamment, il est vrai, au dynamisme culturel des Franco-Ontariens pendant les années 1970 et 1980. Le leadership de l'Ontario français n'en rejeta pas moins la logique du bilinguisme officiel et du multiculturalisme et continua d'exiger qu'on reconnût officiellement non seulement la langue française, mais aussi la société (ou le groupement par référence) qui la portait et dont elle faisait la cohésion (Savard, 2008). Le danger était grand, craignait-on, qu'en refusant d'accorder aux Franco-Ontariens (et à l'ensemble de la francophonie canadienne) le statut de minorité « nationale », on les réduisît, conformément à la logique du multiculturalisme, à une simple minorité ethnique ou linguistique « comme les autres ».

CONCLUSION

Les recherches historiques sur les représentations identitaires des Franco-Ontariens et sur leurs liens avec le Québec au lendemain des années 1960 et de l'« éclatement » du Canada français demeurent encore embryonnaires¹. La sociologie a toutefois révélé l'émergence, au sein d'une certaine jeunesse franco-ontarienne, d'une forme d'« hybridité » culturelle fondée sur le bilinguisme identitaire (Heller, 2004; Gérin-Lajoie, 2004; Dallaire, 2004). Le phénomène est en partie dû, bien entendu, au phénomène de l'assimilation qui tarade l'Ontario français (Bernard, 1994), mais il traduit en même temps le mal qu'éprouve ce dernier à maintenir la référence canadienne-française sans le support de l'organisation sociale qu'avait structurée, pendant plus d'un siècle, l'institution ecclésiastique. Au lendemain de la Révolution tranquille, pendant que le Québec (français) redéfinissait son projet national dans le sens de l'élargissement de son autonomie politique, il est possible que les politiques linguistiques de l'État fédéral se soient retrouvées parmi les facteurs ayant concouru à la dénationalisation de la représentation identitaire de la francophonie ontarienne et canadienne (Bock, 2010). En faisant du bilinguisme la pierre angulaire de la refondation symbolique du Canada (Igartua, 2006), la classe politique canadienne participait vraisemblablement à la légitimation de l'hybridité et du « bilinguisme » identitaires en Ontario français. L'accélération, depuis les années 1960, de l'intégration structurelle de la communauté franco-ontarienne à la société globale canadienne se serait-elle accompagnée d'une intégration « symbolique », c'est-à-dire de l'abandon, en tout ou en partie, de la référence nationale canadienne-française au profit d'une adhésion à la nouvelle référence « canadienne » bilingue et multiculturelle? L'hypothèse, qui permet de mieux saisir le sens des diverses luttes menées par le leadership franco-ontarien depuis plusieurs années pour l'obtention d'une plus grande autonomie politique (Cardinal, 2008; Foucher, 2008; Poirier, 2008), mérite qu'on y réfléchisse. S'il est vrai que, depuis le XIX^e siècle, l'Ontario français avait revendiqué et justifié l'élargissement de son espace institutionnel en fonction de la conviction qu'il faisait partie, avec le Québec, d'une société globale autonome et autoréférentielle, soit le Canada français, l'avenir risque de lui paraître, dans ce contexte, incertain.

1. On consultera cependant Anne-Andrée Denault (2008), qui a étudié la position des partis politiques québécois face aux communautés francophones minoritaires depuis 1970. Ces dernières années, le gouvernement du Québec a pris des mesures concrètes pour tenter de resserrer ses liens avec les communautés francophones minoritaires, des mesures comme l'adoption de la Politique en matière de francophonie canadienne (2006) et la mise sur pied du Centre de la francophonie des Amériques, inauguré officiellement en 2008.

BIBLIOGRAPHIE

- Anderson, B. (1983). *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres : Verso.
- Beaudoin, R. (1989). *Naissance d'une littérature. Essai sur le messianisme et les débuts de la littérature canadienne-française (1850-1890)*. Montréal : Boréal.
- Behiels, M. (1985). *Prelude to Quebec's Quiet Revolution. Liberalism Versus Neo-Nationalism, 1945-1960*. Kingston et Montréal : McGill-Queen's University Press.
- Behiels, M. (2005). *La francophonie canadienne. Renouveau constitutionnel et gouvernance scolaire*. Ottawa : Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- Bellavance, M. (1992). *Le Québec et la Confédération : un choix libre? Le clergé et la constitution de 1867*. Québec : Septentrion.
- Bellavance, M. (2004). *Le Québec au siècle des nationalités. Essai d'histoire comparée*. Montréal : VLB éditeur.
- Bernard, R. (1988). *De Québécois à Ontariens. La communauté franco-ontarienne*. Hearst : Le Nordir.
- Bernard, R. (1994). « Du social à l'individuel : naissance d'une identité bilingue ». Dans Jocelyn Létourneau (dir.), *La question identitaire au Canada francophone : récits, parcours, enjeux et hors-lieux*. Québec : Les Presses de l'Université Laval : 155-163.
- Biron, M., F. Dumont et É. Nardout-Lafarge, avec la collab. de M.-E. Lapointe (2007). *Histoire de la littérature québécoise*. Montréal : Boréal.
- Bock, M. (2004). *Quand la nation débordait les frontières. Les minorités françaises dans la pensée de Lionel Groulx*. Montréal : Hurtubise HMH.
- Bock, M. (2008) « Se souvenir et oublier : la mémoire du Canada français, hier et aujourd'hui ». Dans J. Y. Thériault, A. Gilbert et L. Cardinal (dir.), *L'espace francophone en milieu minoritaire au Canada. Nouveaux enjeux, nouvelles mobilisations*. Montréal : Fides : 161-203.
- Bock, M. (2009). « Apogée et déclin du projet national groulxiste : quelques réflexions autour de *Directives* (1937) ». Dans Y. Lamonde et D. Saint-Jacques (dir.), *1937 : Un tournant culturel*. Québec : Les Presses de l'Université Laval : 27-38.
- Bock, M. (2010). « Quelle histoire nationale pour les minorités canadiennes-françaises? ». Dans É. Bédard, S. Cantin et D. Lefevre (dir.), *L'histoire nationale en débat. Regards croisés sur la France et le Québec*. Paris : Riveneuve éditions : 115-133.
- Bouchard, G. (1999). *La nation québécoise au futur et au présent*. Montréal : VLB éditeur.
- Bouchard, G. (2001). *Genèse des nations et cultures du Nouveau Monde. Essai d'histoire comparée*. Montréal : Boréal.
- Brunet, M. (1958). « Trois dominantes de la pensée canadienne-française : l'agriculturisme, l'anti-étatisme et le messianisme ». Dans *La présence anglaise et les Canadiens*. Montréal : Beauchemin : 112-166.
- Cardinal, L. (2008). « Les minorités francophones hors Québec et la vie politique au Canada : comment combler le déficit démocratique? ». Dans J. Y. Thériault, A. Gilbert et L. Cardinal (dir.), *L'espace francophone en milieu minoritaire au Canada. Nouveaux enjeux, nouvelles mobilisations*. Montréal : Fides : 385-429.

- Carrière, F. (1993). « La métamorphose de la communauté franco-ontarienne, 1960-1985 ». Dans C. Jaenen (dir.), *Les Franco-Ontariens*. Ottawa : Les Presses de l'Université d'Ottawa : 305-340.
- Choquette, R. (1984). *L'Église catholique dans l'Ontario français du dix-neuvième siècle*. Ottawa : Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- Coulombe, D. (1998). *Coloniser et enseigner. Le rôle du clergé et la contribution des Sœurs de Notre-Dame du Perpétuel Secours à Hearst, 1971-1942*. Ottawa : Le Nordir.
- Dallaire, C. (2004). « "Fier de qui on est... nous sommes francophones!" L'identité des jeunes aux Jeux franco-ontariens ». *Francophonies d'Amérique*, n° 18 : 127-147.
- Denault, A.-A. (2008). « Abandon ou solidarité? Les positions des partis politiques du Québec à l'égard des communautés francophones de 1970 à 2007 ». Dans J. Y. Thériault, A. Gilbert et L. Cardinal (dir.), *L'espace francophone en milieu minoritaire. Nouveaux enjeux, nouvelles mobilisations*. Montréal : Fides : 431-462.
- Dionne, R. (1999). « Une première prise de parole collective en Ontario français ». *Cahiers Charlevoix*, n° 1 : 15-124.
- Ducharme, M. (2006). « Se souvenir de demain : réflexions sur l'édification des mémoires collectives au Canada-Uni ». *Mens. Revue d'histoire intellectuelle de l'Amérique française*, vol. 7, n° 1 : 9-46.
- Dumont, F. (1993). *Genèse de la société québécoise*. Montréal : Boréal.
- Dussault, G. (1983). *Le Curé Labelle. Messianisme, utopie et colonisation au Québec, 1850-1900*. Montréal : Hurtubise HMH.
- Foucher, P. (2008). « Droits et lois linguistiques : le droit au service du Canada français ». Dans J. Y. Thériault, A. Gilbert et L. Cardinal (dir.), *L'espace francophone en milieu minoritaire au Canada. Nouveaux enjeux, nouvelles mobilisations*. Montréal : Fides : 431-511.
- Frenette, Y. (1998). *Brève histoire des Canadiens français*. Montréal : Boréal.
- Gasbarrone, L. M. (2002). « Narrative, Memory and Identity in François-Xavier Garneau's *Histoire du Canada* ». *Québec Studies*, n° 34 : 31-46.
- Gauvreau, M. (2005). *The Catholic Origins of Quebec's Quiet Revolution, 1931-1970*. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Gérin-Lajoie, D. (2004). « La problématique identitaire et l'école de langue française en Ontario ». *Francophonies d'Amérique*, n° 18 : 171-179.
- Gervais, G. (1993). « L'Ontario français, 1821-1910 ». Dans C. Jaenen (dir.), *Les Franco-Ontariens*. Ottawa : Les Presses de l'Université d'Ottawa : 49-125.
- Gervais, G. (1996). « Le Règlement XVII (1912-1927) ». *Revue du Nouvel-Ontario*, n° 18 : 123-192.
- Gervais, G. (2003). *Des gens de résolution. Le passage du Canada français à l'Ontario français*. Sudbury : Prise de parole.
- Gervais, G. et M. Bock (2004). *L'Ontario français. Des Pays-d'en-Haut à nos jours*. Ottawa : Centre franco-ontarien de ressources pédagogiques.
- Gould, J. (2003). « La genèse catholique d'une modernisation bureaucratique ». Dans S. Kelly (dir.), *Les idées mènent le Québec. Essais sur une sensibilité historique*. Québec : Les Presses de l'Université Laval : 145-174.

- Greer, A. (1997). *Habitants et patriotes. La Rébellion de 1837 dans les campagnes du Bas-Canada*. Montréal : Boréal.
- Grisé, Y. (1982). «Ontarois : une prise de parole». *Revue du Nouvel-Ontario*, n° 4 : 81-88.
- Guindon, H. (1993). «L'État canadien : sa minorité nationale, ses minorités officielles et ses minorités ethniques : une analyse critique». Dans J. Lafontant (dir.), *L'État et les minorités*. Saint-Boniface : Éditions du Blé et Presses universitaires de Saint-Boniface : 261-272.
- Harvey, L.-G. (2005). *Le printemps de l'Amérique française. Américanité, anticolonialisme et républicanisme dans le discours politique québécois, 1805-1837*. Montréal : Boréal.
- Hayday, M. (2005). *Bilingual Today, United Tomorrow: Official Languages in Education and Canadian Federalism*. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Heller, M. (1994). *Crosswords: Language, Education and Ethnicity in French Ontario*. Berlin : Mouton de Gruyter.
- Hobsbawm, E. (1990). *Nations and Nationalism since 1780*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Hobsbawm, E. et T. Ranger (dir.) (1990). *The Invention of Tradition*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Igartua, J. (2006). *The Other Quiet Revolution : National Identities in English Canada, 1945-1971*. Vancouver : University of British Columbia Press.
- Kelly, S. (dir.) (2003). *Les idées mènent le Québec. Essais sur une sensibilité historique*. Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Lalonde, A.-N. (1979). «L'intelligentsia du Québec et la migration des Canadiens français vers l'Ouest canadien, 1870-1930». *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 33, n° 2 : 163-185.
- Lamonde, Y. (2000). *Histoire sociale des idées au Québec*, vol. 1 : 1760-1896. Montréal : Fides.
- Lavoie, Y. (1973). «Les mouvements migratoires des Canadiens entre leur pays et les États-Unis au XIX^e et au XX^e siècle : étude quantitative». Dans H. Charbonneau (dir.), *La population du Québec. Études rétrospectives*. Montréal : Boréal : 73-88.
- Martel, M. (1997). *Le deuil d'un pays imaginé. Rêves, luttes et déroutes du Canada français*. Ottawa : Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- Martel, M. (2000). «“Hors du Québec, point de salut!” Francophone Minorities and Quebec Nationalism, 1945-1969». Dans M. D. Behiels et M. Martel (dir.), *Nation, Ideas, Identities. Essays in Honour of Ramsay Cook*. Toronto : Oxford University Press : 130-140.
- Meunier, E.-M. (2007). *Le pari personnaliste. Modernité et catholicisme au XX^e siècle*. Montréal : Fides.
- Meunier, E.-M. et J.-P. Warren (2002). *Sortir de la « Grande Noirceur ». L'horizon « personnaliste » de la Révolution tranquille*. Québec : Septentrion.
- Ouellet, F. (1966). *Histoire économique et sociale du Québec, 1760-1850*. Montréal : Fides.
- Ouellet, F. (1968). «Les insurrections de 1837-1838 : un phénomène social». *Histoire sociale/Social History*, vol. 1, n° 2 : 54-82.

- Perin, R. (2008). *Ignace de Montréal. Artisan d'une identité nationale*. Montréal: Boréal.
- Poirier, J. (2008). «Au-delà des droits linguistiques et du fédéralisme classique : favoriser l'autonomie institutionnelle des francophonies minoritaires du Canada». Dans J. Y. Thériault, A. Gilbert et L. Cardinal (dir.), *L'espace francophone en milieu minoritaire au Canada. Nouveaux enjeux, nouvelles mobilisations*. Montréal: Fides: 513-562.
- Robillard, D. (2009). *L'Ordre de Jacques-Cartier, 1926-1965. Une société secrète pour les Canadiens français catholiques*. Montréal: Fides.
- Roby, Y. (1987). «Les Canadiens français des États-Unis: dévoyés ou missionnaires?». *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 41, n° 1: 3-22.
- Roby, Y. (1990). *Les Franco-Américains de la Nouvelle-Angleterre, 1776-1930*. Québec: Septentrion.
- Romney, P. (1999). *Getting It Wrong. How Canadians Forgot Their Past and Impaired Confederation*. Toronto: University of Toronto Press.
- Rudin, R. (1997). *Making History in Twentieth Century Quebec*. Toronto: University of Toronto Press.
- Savard, P. (1993). «Relations avec le Québec». Dans C. Jaenen (dir.), *Les Franco-Ontariens*. Ottawa: Les Presses de l'Université d'Ottawa: 231-263.
- Savard, S. (2008). «Pour "Une politique globale, précise, cohérente et définitive de développement": les leaders franco-ontariens et les encadrements politiques fédéraux, 1968-1984». *Politique et sociétés*, vol. 27, n° 1: 129-155.
- Silver, A. I. (1982). *The French Canadian Idea of Confederation, 1864-1900*. Toronto: University of Toronto Press.
- Sylvain, P. et N. Voisine (1984). *Histoire du catholicisme québécois*, vol. 2: *Réveil et consolidation (1840-1898)*. Montréal: Boréal Express.
- Thériault, J. Y. (2002). *Critique de l'américanité. Mémoire et démocratie au Québec*. Montréal: Québec Amérique.
- Thériault, J. Y. (2007). *Faire société. Société civile et espaces francophones*. Sudbury: Prise de parole.
- Warren, J.-P. (2007). «L'invention du Canada français: le rôle de l'Église catholique». Dans M. Pâquet et S. Savard (dir.), *Balises et références. Acadies, francophonies*. Québec: Les Presses de l'Université Laval: 21-56.

5. « COMBAT ULTIME » À LA CANADIENNE

Le conflit entourant la création d'une commission nationale des valeurs mobilières

IAN ROBERGE

La réglementation du secteur des services financiers revêt un caractère intrinsèquement politique, notamment au Canada. La réglementation des marchés financiers, comme pour la plupart des secteurs au pays, est de compétence partagée. Le gouvernement fédéral est responsable des banques à charte et partage une partie de son autorité sur l'industrie des assurances avec les gouvernements provinciaux, qui exercent quant à eux la leur sur le marché des valeurs mobilières (quoique la situation soit en pleine évolution, comme soulevé dans le présent chapitre), les coopératives d'épargne et de crédit ainsi que les fiducies. La mondialisation, le développement des marchés et l'évolution de l'environnement réglementaire ont entraîné la déségmentation du secteur des services financiers, brouillant encore davantage les limites des champs d'application. Selon Coleman (2002), la déségmentation des marchés a donné lieu à une centralisation des compétences qui est venue renforcer la position du gouvernement fédéral.

Le Canada est le théâtre d'un débat de longue date sur la nécessité de créer une commission nationale des valeurs mobilières, dispute dont l'origine remonte à la Commission Porter de 1964, où l'on en a fait la recommandation pour la première fois. Depuis le début du siècle, on a tenté à quatre reprises de promouvoir l'instauration d'un organisme de réglementation national. Le Groupe d'experts sur la réglementation des valeurs mobilières, mis sur pied par le ministre

fédéral des Finances Jim Flaherty, a présenté son rapport final en janvier 2009, dans lequel il recommande la création d'une commission nationale des valeurs mobilières. Il a également suggéré que le gouvernement fédéral mette le projet de l'avant de concert avec les provinces prêtes à collaborer. En réponse à ce rapport, le ministre Flaherty a mis en place le Bureau de transition vers un régime canadien de réglementation des valeurs mobilières, chargé de soutenir le ministère dans l'élaboration d'une loi fédérale sur les valeurs mobilières et de gérer les questions administratives et organisationnelles. En mai 2010, le gouvernement fédéral a déposé une proposition concernant une loi canadienne intitulée Loi sur les valeurs mobilières, laquelle a été soumise à la Cour suprême du Canada pour qu'elle en évalue la constitutionnalité. Le Québec et l'Alberta contestent la validité de la loi par l'intermédiaire de leur cour d'appel respective. Au moment d'écrire ces lignes, le gouvernement fédéral prévoit toujours mettre en place un système entièrement opérationnel d'ici 2012.

À l'échelon provincial, ce projet de loi ne fait pas l'unanimité, si bien qu'il existe deux camps opposant d'un côté l'Ontario et de l'autre le Québec, épaulé par l'Alberta et le Manitoba. Au cours des dernières années, l'Ontario a fait activement pression en faveur de la création d'une commission nationale des valeurs mobilières. Les partisans d'un tel modèle de réglementation soutiennent qu'il y a longtemps que l'infrastructure réglementaire canadienne est dépassée et inefficace, et qu'elle entrave par le fait même la croissance du marché canadien des valeurs mobilières. En outre, ceux-ci affirment que le gouvernement fédéral est en droit de mener pareil projet en vertu de la disposition sur le commerce de la Constitution canadienne. Dans les faits, le gouvernement fédéral a toutefois hésité à aller de l'avant, notamment de peur de heurter les sentiments du Québec. Du point de vue de cette dernière et des autres provinces qui s'y opposent, le fait que le secteur des valeurs mobilières soit de compétence provinciale permet à l'organisme de réglementation de mieux répondre aux besoins locaux tout en favorisant l'innovation réglementaire. Elles soutiennent que la réglementation des valeurs mobilières relève du droit contractuel, et donc du gouvernement provincial.

L'objectif du présent chapitre consiste à aller au-delà des arguments en faveur ou à l'encontre de la création d'une commission nationale des valeurs mobilières en misant davantage sur la dynamique, les forces et les acteurs politiques qui entrent en jeu dans ce secteur politique. Comment les différentes perceptions du fédéralisme canadien se sont-elles manifestées lors du débat entourant la mise en place d'un organisme national de réglementation des valeurs mobilières? Qu'est-ce que ce conflit vieux de quarante ans nous a enseignés au

sujet de l'application du fédéralisme au Canada, ou encore des relations entre l'Ontario et le Québec? Dans les prochaines lignes, nous discuterons des préférences politiques distinctes de l'Ontario et du Québec, qui s'appuient sur leurs intérêts respectifs à l'égard de la création d'un organisme national de réglementation des valeurs mobilières. À titre d'exemple, le gouvernement de l'Ontario cherche à élever Toronto au titre de capitale financière du Canada, tandis que le gouvernement du Québec tente de sauvegarder le moteur financier et économique de la province que représente Montréal. Ce faisant, chaque province opte tour à tour pour des modèles de concurrence réglementaire différents afin de faire valoir l'option stratégique qu'elle privilégie. L'Ontario montre une préférence pour les solutions découlant du fédéralisme compétitif, où les décisions politiques du fédéral peuvent être imposées pour réduire les effets externes néfastes. Dans cette optique, la position du Canada en tant que seul grand État dépourvu d'un organisme national de réglementation entraîne des coûts inutiles pour le marché canadien des valeurs mobilières. La création d'une commission nationale des valeurs mobilières se présente donc comme l'unique solution politique viable pour remédier à cette distorsion. De son côté, le Québec préconise plutôt l'approche de l'harmonisation réflexive, qui repose sur la collaboration des parties vers l'atteinte d'un compromis acceptable. L'adoption de ce régime de passeport, solution de rechange à la commission nationale, est représentative de cette approche. Si l'Ontario et le Québec prônent des processus divergents, c'est parce qu'ils leur permettent de faire valoir leur solution, c'est-à-dire celle qui sert le mieux leurs intérêts politiques et économiques respectifs.

Le présent chapitre se divise en trois sections. D'abord, nous passons sommairement en revue la littérature sur le fédéralisme canadien. Ensuite, nous dresserons un bilan détaillé du débat entourant la création d'une commission nationale des valeurs mobilières. Enfin, nous mettrons en relief les différents acteurs visés, les intérêts qu'ils favorisent et la mesure dans laquelle le débat repose sur l'accommodement de ces intérêts divergents.

I. LA COMPÉTITION ET LE FÉDÉRALISME CANADIEN

L'étude du fédéralisme canadien a évolué au rythme de son application et des sujets d'actualité. Tantôt le sujet fait couler beaucoup d'encre en raison de certaines circonstances politiques particulières, tantôt le fédéralisme canadien semble davantage susciter la lassitude et l'inconfort. Dans la section qui suit, nous proposons de percevoir le Canada comme un tout morcelé. À notre avis, des intérêts politiques et

économiques fondamentaux des gouvernements fédéral et provinciaux se jouent sur la scène fédérale. Les acteurs du secteur privé et du secteur non gouvernemental font également la promotion de leurs propres enjeux prioritaires par tous les moyens possibles. Bien souvent, il est plus facile de saisir les défis du fédéralisme canadien en tenant compte de la multiplicité et des conflits d'intérêts qui règnent au sein de la fédération.

Riche et abondante, la littérature sur le fédéralisme canadien met notamment l'accent sur les politiques constitutionnelles, la diplomatie entre les instances de gouvernement, le fossé ethnolinguistique qui divise le pays et son caractère multinational, le fédéralisme fiscal, l'État providence canadien, les dispositions institutionnelles à l'échelle nationale et internationale, les tribunaux et le système judiciaire, la gouvernance multiniveaux et le rôle des municipalités au sein de la fédération, et plus récemment, le fédéralisme d'ouverture, en référence au concept évoqué par les conservateurs de Stephen Harper lors des élections de 2006. Des recherches sur le fédéralisme comparé ont également été menées. L'un des traits caractéristiques de l'étude du fédéralisme canadien est qu'elle s'efforce de faire la lumière sur le fonctionnement politique du Canada, ou du moins, sur ses possibilités d'amélioration. De fait, le Canada peut être perçu soit comme un modèle en matière d'accommodement de personnes et de régions différentes, soit comme un État quelque peu dysfonctionnel, aux politiques publiques et au rendement qui laissent à désirer. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit d'un portrait du Canada dans son ensemble.

Quoi qu'il en soit, les fédérations ne sont pas, par définition, des entités cohérentes, sans quoi le pouvoir politique serait fort probablement centralisé. Ce sont plutôt des compromis en constante évolution où acteurs politiques et privés font valoir leur propre cause. Au Canada, le gouvernement fédéral cherche à défendre ses propres intérêts, et il en va de même pour les provinces. La diplomatie fédérale-provinciale se résume souvent à une question de résolution de conflits. De toute évidence, les provinces ne partagent pas toujours les mêmes préférences politiques, les intervenants politiques de partout au pays ayant tous des motifs différents. Des alliances se nouent, d'autres se rompent. Les conflits abondent dans différents secteurs, notamment le développement économique, la péréquation, la politique fiscale, environnementale, sociale et même la politique étrangère. La position des gouvernements fédéral et provinciaux à ces égards est souvent le reflet de leurs propres perceptions et préférences. Par exemple, le gouvernement fédéral a beau prétendre parler au nom de la nation tout entière, ou

encore défendre le prétendu intérêt national, les priorités exposées ne sont pas nécessairement partagées par l'ensemble des parties intéressées. La fédération canadienne est donc au mieux disparate, au pis fracturée.

Comment bien comprendre cette lutte que se livrent les parties constituantes du Canada? Le portrait du fédéralisme canadien commence à évoluer lorsque l'on tient compte de la négociation et des processus d'intégration. Il existe bon nombre d'approches et de théories expliquant les relations complexes inhérentes à tout régime fédéral. Ces dernières reposent souvent sur l'analyse rationnelle. Bakvis (2009) propose d'étudier la politique publique du Canada du point de vue de l'institutionnalisme axé sur les acteurs, qui met l'accent sur ces derniers, leurs intérêts et les ressources à leur disposition pour l'élaboration de politiques. De son côté, Sproule-Jones (1993) opte pour la théorie des choix publics (*public choice*), lui qui a principalement porté son attention sur les règles qui façonnent la perception et l'action des intervenants.

D'abord mis au point pour étudier l'élaboration de politiques au sein de l'État fédéral allemand et de la Communauté européenne, le piège de l'unanimité (*joint-decision trap*) (Scharpf, 1988) peut également être appliqué au contexte canadien. Ce dernier ouvre certaines pistes de réflexion au sujet du débat entourant la création d'un organisme national de réglementation des valeurs mobilières. Le concept du piège de l'unanimité prétend que dans un régime fédéral où la grande majorité, sinon l'ensemble des acteurs régionaux possèdent un droit de veto, les retombées des politiques seraient perfectibles en raison de l'impossibilité de parvenir à un consensus entre toutes les parties en cause. À ce titre, il suffit qu'un seul intervenant régional juge que la situation actuelle lui est plus avantageuse que la politique proposée pour bloquer tout éventuel programme national. Le piège de l'unanimité comporte plusieurs faiblesses (Peters, 1997) et de toute évidence, il ne s'applique pas à toutes les circonstances canadiennes. En revanche, il permet d'expliquer, ne serait-ce qu'en partie, la question politique à l'étude. La création d'une commission nationale des valeurs mobilières relève de la politique de haut vol, et les provinces clés tentent d'utiliser leur droit de veto pour empêcher toute action à cet égard. De son côté, le gouvernement fédéral essaie de faire preuve d'un certain leadership en escamotant les voies de communication fédérales-provinciales établies en la matière pour collaborer avec certaines provinces qui se montrent favorables au projet. Toutefois, le piège de l'unanimité ne parvient pas à bien illustrer ce qui est réellement en jeu. Qui plus est, la politique optimale demeure floue. Les avantages respectifs d'un régime de réglementation centralisé et d'un cadre réglementaire décentralisé sèment toujours la discorde. Comme en témoigne la mise en place du régime de passeport (présenté ci-dessous), les provinces récalcitrantes ne sont pas nécessairement en faveur du

statu quo, et estiment plutôt que le meilleur moyen d'adopter des dispositions réglementaires optimales demeure la coopération provinciale, et non leur instauration forcée par le gouvernement fédéral. Advenant qu'il soit possible de le faire, la dépolitisation du débat et la simplification des enjeux pourraient contribuer à sortir de cette impasse.

Par ailleurs, il est possible de mieux cerner la polémique entourant la mise en place d'un organisme national de réglementation des valeurs mobilières en tenant compte des principes de la concurrence réglementaire. Selon Deakin (2006), il existe deux modèles de concurrence réglementaire : le fédéralisme compétitif et l'harmonisation réflexive. L'auteur fait valoir que les États-Unis s'inspirent du premier modèle, alors que le second est privilégié par l'Union européenne. Dans un régime fédéral dit compétitif, les gouvernements régionaux et les citoyens tentent de faire concorder la demande et la prestation de services, en partant du principe que les citoyens sont libres de quitter la fédération s'ils sont insatisfaits des dispositions actuelles. De son côté, l'harmonisation vise à réduire les effets externes néfastes, et éventuellement à nourrir des intérêts communs. Elle tente de trouver « la » meilleure solution. La tentative du gouvernement fédéral, appuyé par l'Ontario, de mettre en place une commission nationale des valeurs mobilières correspond plutôt bien à ce modèle. Il faut pallier les nombreuses inefficacités des dispositions réglementaires actuelles (effets externes néfastes), et la meilleure, sinon la seule façon d'y parvenir, c'est au moyen d'un organisme de réglementation national des valeurs mobilières. L'harmonisation réflexive aborde, quant à elle, la concurrence réglementaire d'un autre point de vue.

This begins with the idea that competition is not so much a state of affairs in which welfare is maximised, but a process of discovery through which knowledge and resources are mobilised, the end point of which cannot necessarily be known. This type of competition depends on norms that establish a balance between « particular » and « general » mechanisms between, that is, the autonomy of local actors, and the effectiveness of mechanisms for learning based on experience and observation. One essential prerequisite is the preservation of local-level diversity, since without diversity, the stock of knowledge and experience on which the learning process depends is necessarily limited in scope (Deakin, 2006, p. 444).

L'harmonisation réflexive témoigne bien de la position du Québec et des autres acteurs récalcitrants, puisqu'elle décrit le processus en cours pour la mise en œuvre d'un régime de passeport qui repose sur la collaboration des provinces.

Comme chaque acteur – particulièrement l'Ontario et le Québec – élabore de son côté sa politique privilégiée qui tient compte de ses propres intérêts, la délibération quant au modèle réglementaire adéquat

à adopter pour l'industrie canadienne des valeurs mobilières reflète des perceptions différentes de la concurrence réglementaire et du processus d'intégration. Le processus de la concurrence réglementaire est un moyen de parvenir à une fin, et c'est pourquoi chaque partie préconise un modèle différent pour faire progresser sa cause. Il est légitime de se demander pourquoi l'Ontario préférerait le fédéralisme compétitif, et le Québec, l'harmonisation réflexive. Bien que cette tentative de réponse relève davantage de l'hypothèse que de l'assertion, il est possible que cette préférence soit en partie dictée par le pouvoir. L'Ontario demeure un acteur politique et économique dominant, même si le pouvoir au sein de la fédération canadienne a quelque peu glissé vers l'ouest au cours des dernières années. Le Québec privilégie l'harmonisation réflexive parce qu'elle permet de préserver l'autonomie provinciale. En général, le fédéralisme compétitif est prisé par les acteurs les plus puissants, tandis que l'harmonisation réflexive a la faveur des provinces dites plus faibles. De manière générale, les élites politiques et économiques du Québec adhèrent aux processus décisionnels qui relèvent du consensus, comportement intrinsèque à l'harmonisation réflexive. La coalition est le seul moyen par lequel le Québec puisse faire valoir ses intérêts. Acteur légèrement plus puissant, l'Ontario peut masquer ses intérêts à l'aide du discours sur l'impératif national. D'après le modèle de l'harmonisation réflexive, on ne peut feindre l'intérêt national et on doit l'ériger sur la base du consensus et grâce à la mise en place de pratiques et de normes communes. Le Québec a intérêt à ce qu'un organisme de réglementation nationale ne soit pas mis sur pied, tout comme il a intérêt à jouer un rôle de premier plan dans l'instauration d'un régime de passeport fructueux comme solution de rechange viable. Puisque les intervenants déterminent leurs préférences politiques en fonction de leurs intérêts, leur préférence pour l'un des modèles de compétition réglementaire reflète leur connaissance des moyens dont ils disposent pour poursuivre et atteindre leur politique de prédilection.

2. COMPARAISON ENTRE LA COMMISSION NATIONALE DES VALEURS MOBILIÈRES (ONTARIO) ET LE RÉGIME DE PASSEPORT (QUÉBEC)

2.1. Vers la création d'une commission nationale des valeurs mobilières

La présente section relate les faits récents entourant le projet pour la mise en place d'une commission nationale des valeurs mobilières et met en lumière les principaux arguments en faveur et à l'encontre d'un tel modèle.

Outre les grands courants agissant sur les marchés financiers du monde entier en ce début du *xxi*^e siècle, notamment la mondialisation, trois séries de circonstances propres au Canada ont contribué à ramener le sujet de la commission nationale des valeurs mobilières à l'ordre du jour politique. Tout d'abord, le gouvernement fédéral a apporté d'importantes modifications à la Loi sur les banques en 2001. Le projet de loi C-8 visait entre autres à stimuler la concurrence au sein du secteur bancaire et à aborder la question des fusions bancaires. Après l'adoption de ce projet de loi, le gouvernement fédéral a pu se pencher sur d'autres priorités relatives à la gouvernance du secteur des services financiers. Puis, toujours en 2001, le gouvernement de l'Ontario a entamé la révision de la loi régissant la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. Le comité mis sur pied à cet effet a consacré le premier chapitre de son rapport intermédiaire à la présentation d'arguments en faveur d'une commission nationale des valeurs mobilières. Enfin, les principales Bourses au pays ont signé en 1999 un accord décennal visant à rationaliser leurs activités. Cet accord a notamment érigé la Bourse de Toronto au titre de principale Bourse des marchés primaires et secondaires, tandis que la Bourse de Montréal a développé une expertise dans le secteur des produits dérivés. Il semblait dès lors approprié de réexaminer entièrement l'environnement réglementaire du marché canadien des valeurs mobilières.

En 2002, le gouvernement fédéral a formé le Comité des personnes averties (CPA), présidé par Michael Phelps, initié réputé au sein de l'industrie, chargé d'examiner la structure de la réglementation des valeurs mobilières au Canada et de fournir ses recommandations. Intitulé *C'est le temps d'agir*, le rapport du Comité appuyait avec enthousiasme la création d'un organisme national de réglementation doté de bureaux régionaux partout au pays. On pouvait y lire :

Ce n'est pas la première fois que les Canadiens et leurs gouvernements se penchent sur la question de savoir s'il faut réformer la structure de réglementation des valeurs mobilières du Canada. Toutefois, contrairement aux efforts antérieurs, nous sommes maintenant devant une occasion sans précédent – et face à une nécessité – de changement. Les émetteurs, les investisseurs et les intermédiaires financiers de tout le Canada sont unis dans leur demande de changement. Les marchés du monde entier et leurs structures de réglementation évoluent rapidement. D'autres pays trouvent des façons d'obtenir un avantage concurrentiel au moyen de leur structure de réglementation des valeurs mobilières. Le Canada devrait faire de même (CPA, 2003, p. 13).

Même si l'idée de la création d'une commission nationale des valeurs mobilières gagnait du terrain, le gouvernement fédéral n'est jamais passé à l'action, et n'a jamais fait des recommandations du CPA une priorité politique.

Après le quasi-échec du CPA, le gouvernement de l'Ontario a constitué le Groupe Crawford sur un organisme unique de réglementation des valeurs mobilières, lequel a déposé son rapport final *Ébauche d'une Commission canadienne des valeurs mobilières* en juin 2006. Sous la présidence de Purdy Crawford, autre spécialiste bien placé du secteur, le groupe d'experts avait pour mission de travailler indépendamment afin de recommander au gouvernement un modèle national de réglementation ainsi qu'un moyen de le mettre en œuvre. Pour tenir la politique à l'écart de son mandat et minimiser le risque de voir la commission dominée par les intérêts de une ou plusieurs provinces, le groupe a recommandé que les provinces mettent leurs compétences en commun en vue de créer une commission nationale. Les résultats du Groupe Crawford ont semblé décevants dans la foulée des travaux du CPA, et n'ont pas réussi à provoquer les remous escomptés.

L'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières – qui a été remplacée par l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières après sa fusion avec Services de réglementation du marché inc., organisme chargé de surveiller le comportement du marché – a mis sur pied le Groupe de travail pour la modernisation de la réglementation des valeurs mobilières au Canada, dont le rapport final a été publié en 2006. Comme son nom l'indique, ce groupe a accordé une attention particulière au processus et au contenu inhérents à la réglementation des valeurs mobilières au pays.

Quoi qu'il en soit, il a été ardu de dissuader les partisans d'un modèle national de réglementation. Si les efforts déployés sont demeurés vains, c'est en grande partie à cause du manque de volonté politique du gouvernement fédéral de mener le projet à bien. Le ministre des Finances, Jim Flaherty, a dès lors décidé qu'il était temps que l'État appuie pleinement la création d'une commission nationale des valeurs mobilières.

C'est pourquoi il a constitué le Groupe d'experts sur la réglementation des valeurs mobilières, qui a déposé ses conclusions définitives en janvier 2009 après dix mois de travaux. Dirigé par Tom Hockin, ancien ministre d'État (Finances), et composé de différents spécialistes réputés, le groupe d'experts a accompli sa tâche en pleine période de bouleversements économiques. La crise financière mondiale qui a pris naissance aux États-Unis s'est fait ressentir au Canada, où les indices des marchés boursiers ont connu un déclin rapide à l'automne 2008. Sous l'égide des gouvernements, les acteurs du marché canadien ont cherché à mettre un terme à la crise du papier commercial adossé à des actifs (PCAA) qui touchait autant les grands investisseurs institutionnels que les investisseurs particuliers. Les temps difficiles qu'ont traversés

les marchés financiers ont servi de toile de fond à une autre discussion entourant la création d'un organisme national de réglementation des valeurs mobilières. Le rapport Hockin a admis que les tentatives précédentes avaient échoué et qu'il lui fallait proposer une feuille de route complète et détaillée au sujet de sa mise en œuvre. Le groupe d'experts a recommandé une commission et une loi sur les valeurs mobilières uniques à l'échelle nationale. En adoptant la législation harmonisée qui respecte l'autonomie provinciale, les provinces adhèreraient au régime et la surveillance réglementaire serait cohérente partout au pays. Advenant qu'un nombre insuffisant de provinces prenne part à l'initiative, le gouvernement fédéral pourrait alors offrir aux émetteurs et aux inscrits d'accéder directement au nouveau régime. Le groupe d'experts a proposé une ébauche de loi sur les valeurs mobilières. Le ministre Flaherty a accueilli la recommandation avec enthousiasme, et travaille depuis la publication du rapport à sa mise en œuvre.

Il existe de nombreux arguments fondés en faveur de la création d'une commission nationale des valeurs mobilières. Ceux-ci se veulent essentiellement une critique du système actuel et partent du principe qu'un organisme de réglementation unique serait en mesure de pallier les lacunes existantes. Ces arguments s'articulent autour de trois axes : 1) l'efficacité et l'efficience de la structure réglementaire, 2) la nécessité d'une transparence et d'une responsabilité accrues par la simplification, et 3) les impératifs internationaux. Chaque argument comporte de nombreuses composantes. Le rapport Hockin a remis en question l'efficacité des dispositions actuelles en affirmant que le contenu de la réglementation des valeurs mobilières avait pris du retard par rapport aux normes et aux pratiques exemplaires internationales. Le groupe d'experts a souligné la nécessité d'évaluer l'exécution de la réglementation canadienne des valeurs mobilières et de mettre de l'avant un ensemble de règles davantage axées sur des principes (la Colombie-Britannique a adopté, en 2004, une loi fondée sur des principes mais ne l'a jamais appliquée). Autrement dit, les gouvernements et les organismes de réglementation provinciaux ne s'acquittent pas convenablement de leur tâche d'assurer l'efficacité et le caractère équitable du marché, objectif qui fait l'unanimité. La structure réglementaire actuelle est également coûteuse, elle qui doit soutenir 13 organismes de réglementation différents d'un bout à l'autre du pays. L'industrie est également sujette à des frais supplémentaires en raison de la nécessité de répondre aux besoins de ces différents organismes, argument toutefois contesté par certains antagonistes, qui soutiennent que les coûts déboursés par les émetteurs ne sont pas nécessairement plus élevés au Canada qu'ailleurs (Suret et Carpentier, 2003).

Au moins deux éléments demandent une transparence et une responsabilité accrues. Tout d'abord, le système canadien est compliqué aux yeux des investisseurs et des firmes étrangers, ce qui les dissuaderait d'accéder aux marchés canadiens. Ensuite, la surveillance du marché serait à tout le moins inégale, voire manquante au Canada. Du coup, il faut trouver le moyen de mieux protéger les petits épargnants. Les mécanismes de traitement des plaintes et de recours qui font appel à un éventail de commissions provinciales des valeurs mobilières, d'organismes d'autoréglementation et même à la GRC lors d'affaires criminelles sont considérés lourds et opaques. On reproche aux commissions provinciales des valeurs mobilières d'être trop indulgentes et d'affecter un nombre insuffisant de ressources au respect de la réglementation. Nombre d'affaires médiatisées – notamment celle de Conrad Black – ont été jugées aux États-Unis avant même que l'on eût songé à les porter devant les tribunaux au Canada. En réponse à de telles inquiétudes, le rapport Hockin a suggéré la création d'un tribunal d'arbitrage indépendant de la commission.

Enfin, les partisans d'un organisme de réglementation unique soutiennent qu'un tel modèle contribuerait à ce que le Canada soit mieux représenté sur la scène internationale. Habituellement, ce sont les organismes de réglementation provinciaux de l'Ontario et du Québec qui représentent le Canada à l'Organisation internationale des commissions de valeurs. De fait, on estime que le Canada serait plus apte à collaborer s'il pouvait s'exprimer d'une seule voix.

La situation sur le plan de la politique correspond au modèle du fédéralisme compétitif. Coûteuses, les dispositions actuelles sont sources d'effets négatifs externes. Les intervenants du secteur des services financiers sont peut-être réticents à l'idée d'émettre et d'investir au Canada en raison de la complexité, voire de la désuétude de la structure réglementaire canadienne. Quoi qu'il en soit, la marche à suivre pour résoudre le problème est source de discorde entre les gouvernements, si bien qu'on ne peut parvenir à un accord négocié sur la meilleure option politique à adopter: la création d'un organisme national de réglementation. Du coup, le gouvernement fédéral est contraint d'intervenir – avec l'appui inconditionnel de l'Ontario – pour fournir le cadre de travail nécessaire à la création d'une commission nationale des valeurs mobilières. L'adhésion des provinces à pareil projet se fera sur une base volontaire, ce qui fait en sorte que même si la politique ne semble pas imposée, elle met néanmoins la partie adverse au pied du mur. Les participants au marché qui préconisent un organisme national de réglementation choisiront fort probablement de mener leurs activités dans les provinces ayant décidé d'y prendre part. Les provinces qui y renoncent et qui maintiennent leur propre réglementation pourraient quant à elles s'avérer moins concurrentielles.

2.2. Le régime de passeport comme solution de rechange

Il existe néanmoins une position complètement différente, prônée par le Québec, l'Alberta, le Manitoba et jusqu'à tout récemment aussi appuyée par la Colombie-Britannique. Le Québec occupe une place unique sur les marchés financiers canadiens. Les grandes banques dominent partout au pays, à l'exception de la Belle Province, où elles cèdent leur place au Mouvement Desjardins. On y trouve des institutions financières uniques, notamment la Caisse de dépôt et de placement. Montréal a longtemps joué le rôle de capitale financière, et la Bourse de Montréal (qui fait désormais partie du Groupe TMX) jouit d'une longue et riche histoire. Dans l'Ouest, Winnipeg est depuis longtemps active dans l'industrie des valeurs mobilières. Elle a hébergé la Bourse des marchandises de Winnipeg jusqu'en 2007, date où elle a été acquise par Intercontinental Exchange (ICE), acteur mondial de premier plan en matière de contrats à terme, d'options et de marché hors cote. ICE Futures Canada possède des bureaux à Calgary et à Winnipeg. Parlant de Calgary, elle est perçue comme une capitale financière montante, le financement des projets gaziers et pétroliers nécessitant d'importants capitaux. En 1999, la fusion des bourses de l'Alberta et de Vancouver a donné naissance à la Canadian Ventures Exchange, qui fait désormais partie du Groupe TMX et porte le nom de Bourse de croissance TSX. Les marchés des valeurs mobilières du Canada sont modestes par rapport aux normes internationales. Toronto est sans conteste la capitale financière du pays, titre en grande partie attribuable à la primauté du Groupe TMX. Néanmoins, les activités foisonnent partout au pays.

Sous la gouverne du Conseil des ministres responsables de la réglementation des valeurs mobilières, les provinces ont mis sur pied en 2003 le Projet de réforme provincial-territorial en valeurs mobilières en vue d'améliorer le système de réglementation des valeurs mobilières au Canada. En 2004, le Conseil a adopté un plan d'action invitant les provinces et territoires participants à établir et à mettre en œuvre un régime de passeport. Ce dernier tire son origine de l'Europe, où il a été largement utilisé pour favoriser l'intégration du secteur des services financiers. En résumé, le régime de passeport repose sur les principes de la reconnaissance mutuelle et de la délégation juridique. Sans un tel régime, les intervenants du marché qui désirent mener des activités pancanadiennes doivent répondre aux exigences réglementaires de chaque province et territoire. Grâce à l'adoption d'un régime de passeport – dont la mise en œuvre est désormais achevée –, les participants au marché travaillent à partir d'une seule province ou d'un seul territoire, mais peuvent mener leurs activités ailleurs au pays. Le plan d'action a également incité les provinces à poursuivre leurs efforts

d'harmonisation législative et réglementaire, caractéristique essentielle au bon fonctionnement du régime de passeport. Tous les territoires et provinces l'ont ratifié, à l'exception de l'Ontario.

Il existe de nombreux arguments en faveur d'un régime de passeport, et donc à l'encontre de la création d'un organisme national de réglementation des valeurs mobilières. L'argument le plus fréquemment avancé, notamment par le Québec, est que les dispositions actuelles respectent la Constitution canadienne selon l'interprétation traditionnelle qu'on en fait, considérant que la réglementation des valeurs mobilières est du ressort provincial.

Le deuxième argument soulevé est que le système actuel est à la fois fonctionnel et sécuritaire. Les marchés canadiens reposent sur de petites entreprises aux intérêts locaux qui sont mieux servies par les organismes de réglementation locaux qui possèdent une connaissance de première main de certaines industries spécifiques. Par ailleurs, les partisans du régime de passeport font souvent remarquer dans leurs communiqués que le Canada fait bonne figure au classement des organisations internationales.

Qui plus est, le régime de passeport offre nombre d'avantages. Il réduit les frais des participants au marché, puisque leurs activités sont régies par un organisme provincial de réglementation, et non par un mastodonte réglementaire pancanadien, et favorise le développement et l'innovation des marchés locaux. D'ailleurs, rien ne peut garantir qu'un organisme national de réglementation sera plus efficace. Les systèmes des États-Unis et du Royaume-Uni ont été plus durement touchés par les soubresauts du marché financier après 2007 que les marchés et les entreprises du Canada, qui s'en sont relativement bien tirés. Dans le même ordre d'idées, il n'est pas dit qu'un organisme national de réglementation parviendra à réduire les frais réglementaires, d'autant plus s'il doit couvrir l'ensemble du pays. À vrai dire, un organisme de réglementation pancanadien pourrait s'avérer une sorte de bureaucratie imposante et difficile à manœuvrer en raison de sa lourdeur.

En outre, le système en vigueur a permis aux marchés canadiens de se développer et de s'internationaliser, alors que les organismes de réglementation provinciaux sont très actifs sur la scène internationale, au besoin.

Enfin, le Canada a beau être l'un des rares pays dépourvus d'un organisme national de réglementation, ses dispositions ne sont pas uniques en leur genre pour autant. Comme mentionné précédemment, le régime de passeport est en partie inspiré du processus d'intégration

du secteur des services financiers de l'UE. On a aussi fait valoir que la structure réglementaire du Canada ne différerait guère du régime des États-Unis en matière de droit des sociétés (Carpentier et Suret, 2003).

Les partisans d'un modèle national de réglementation des valeurs mobilières estiment que le régime de passeport n'a tout simplement pas une portée suffisante. Même s'ils le perçoivent comme un pas dans la bonne direction, l'initiative demeure trop prudente. Ceux qui vantent les vertus d'un régime de passeport soutiennent que le projet répond aux particularités de la situation canadienne. Ils prétendent que si le régime de passeport n'a pas atteint son plein potentiel, c'est parce que l'Ontario a refusé d'y adhérer. L'harmonisation réflexive se veut un exercice ascendant axé sur la recherche de consensus. Par l'adoption d'un régime de passeport, les provinces ont montré qu'elles pouvaient apporter certaines modifications en vue d'améliorer le système. Son résultat final n'est pas connu d'avance, et il laisse beaucoup de marge au changement. Le processus respecte l'autonomie provinciale. Le régime de passeport montre ce que les provinces peuvent accomplir lorsqu'elles travaillent de concert, sans l'intervention dite injustifiée du gouvernement fédéral.

3. LES ACTEURS, LEUR RAISONNEMENT ET LEURS PRÉFÉRENCES

Comme le montre la section précédente, il existe indubitablement des différences fondamentales quant à la politique à adopter et à la marche à suivre. Au-delà de la rhétorique, comment bien saisir le raisonnement et les intérêts des acteurs? À l'évidence, de sérieuses considérations politiques et économiques entrent en jeu.

Le tableau ci-dessous illustre la position des principaux intervenants à l'égard de la création d'une commission nationale des valeurs mobilières. Il convient de noter que la majorité des acteurs du marché appuient la mise sur pied d'un tel modèle de réglementation. Le Groupe d'experts sur la réglementation des valeurs mobilières a reçu 75 observations écrites pouvant être consultées sur son site Web (Groupe d'experts sur la réglementation des valeurs mobilières, 2009a). La grande majorité d'entre elles ont été formulées par des intervenants du marché, et quelques-unes proviennent de gouvernements et d'organismes de réglementation ou d'autoréglementation. Selon nos constatations, 55 sont clairement en faveur de la création d'une commission nationale des valeurs mobilières. Cinq s'y opposent de manière manifeste et 15 sont évasives ou abordent le sujet sous un autre angle.

Les cinq mémoires contre la création d'un organisme national de réglementation ont été soumis par l'Autorité des marchés financiers (organisme de réglementation du Québec), la British Columbia Securities Commission (le gouvernement de la Colombie-Britannique ne s'oppose désormais plus à la proposition du gouvernement fédéral), la Chambre de la sécurité financière, la Fédération des chambres de commerce du Québec et le Mouvement Desjardins. De fait, les seuls intervenants du marché qui se sont dressés contre la mise en place d'une commission nationale des valeurs mobilières proviennent du Québec. Le Mouvement Desjardins est la seule institution financière de grande envergure qui désapprouve le projet. D'un point de vue externe, il est difficile de savoir dans quelle mesure Desjardins s'y oppose par principe, ou si ses cadres jugent politiquement avantageux d'adopter la même position que le gouvernement provincial. Il faut souligner que les organismes provinciaux de réglementation des valeurs mobilières se montrent réticents par rapport au projet. Il est permis de penser qu'elles luttent pour leur survie et qu'elles défendent, donc, leurs propres intérêts ainsi que ceux de leurs employés. Quoi qu'il en soit, la création d'un organisme national de réglementation bénéficie d'un large soutien.

Tableau I

Préférences à l'égard du modèle à adopter

Organisme national de réglementation	Régime de passeport
1) Le gouvernement fédéral 2) Le gouvernement de l'Ontario 3) La majorité des intervenants du marché (les sociétés financières, les associations professionnelles comme l'Association des banquiers canadiens, le Groupe TMX, les émetteurs, les grands investisseurs institutionnels, les administrateurs de régimes de pension, etc.) 4) Les groupes de défense des consommateurs et les petits épargnants	1) Les gouvernements du Québec, de l'Alberta et du Manitoba, ainsi que certains bureaux provinciaux de réglementation 2) Certains intervenants du marché (la plupart provenant du Québec, notamment le Mouvement Desjardins, la Chambre de la sécurité financière et la Fédération des chambres de commerce du Québec)

Il faut tenir compte de trois éléments essentiels lorsque l'on tente d'expliquer la dualité entre la position de l'Ontario et celle du Québec. D'abord et avant tout, les intérêts économiques de l'Ontario et du Québec sont divergents. Le conflit est d'autant plus évident lorsque

l'on considère que Toronto joue le rôle de centre financier du Canada. Même si Toronto ne sera pas forcément la ville où siègera l'organisme national de réglementation dont il est question, et même s'il y aura fort probablement des bureaux régionaux partout au pays, on s'inquiète qu'une telle commission soit « torontocentrique ». Au moment de rédiger ces lignes, on envisage même la possibilité de créer une commission dépourvue de siège pour éviter d'aliéner une province ou une ville. On ne sait d'ailleurs toujours pas comment l'organisme national de réglementation fonctionnerait de manière concrète dans de telles conditions. Avec ou sans siège, et indépendamment de son emplacement, l'organisme de réglementation n'aura d'autre choix que d'être axé sur Toronto, capitale financière canadienne. Le Groupe TMX, première Bourse au pays, s'y trouve, et c'est sans compter la grande expertise dont la ville bénéficie. Les quelques centres financiers d'importance dans le monde profitent d'un grand prestige. Du point de vue de l'Ontario et du gouvernement fédéral, on a tout intérêt à préserver et à promouvoir Toronto en tant que pôle financier (Bryant, 2010). Ériger Toronto au rang de centre financier d'envergure internationale contribue à ce que le Canada soit perçu comme un acteur économique de premier plan. L'économie de l'Ontario se déplace graduellement du secteur primaire vers le secteur tertiaire. Le secteur des services financiers crée nombre d'emplois bien rémunérés en plein cœur de la ville, ce qui est susceptible de favoriser la transformation de l'économie ontarienne.

Cela dit, la prédominance de Toronto pose problème ailleurs au pays. Le gouvernement du Québec a intérêt à préserver ce qu'il reste du titre de capitale financière de Montréal. La ville est le moteur économique du Québec, et son secteur financier s'avère essentiel pour stimuler la croissance économique de la province. Un autre élément à considérer est la nécessité de conserver l'expertise acquise et attribuable à l'existence d'un centre financier local. La langue et la culture font aussi partie des enjeux débattus. En effet, il est difficile de prévoir comment un organisme national de réglementation essentiellement anglophone et axé sur Toronto tiendrait compte des intérêts propres à Montréal. Certaines mesures ont été prises pour perpétuer le statut de capitale financière de Montréal, notamment la mise sur pied en mai 2008 du Marché climatique de Montréal (marché de produits environnementaux) par la Bourse de Montréal. Quoi qu'il en soit, le profil financier de la ville s'est indéniablement effrité au cours des dernières années.

Le gouvernement du Québec n'est toutefois pas le seul acteur pré-occupé par la prépondérance de Toronto. Certaines provinces, notamment dans l'Ouest canadien, craignent que leurs propres intérêts ne soient pas bien protégés par un modèle national de réglementation.

Même pourvu de bureaux régionaux, cet organisme serait-il en mesure de bien comprendre les marchés locaux et de les promouvoir adéquatement? Quelle autorité serait véritablement confiée aux bureaux régionaux? À qui reviendraient les importantes décisions législatives et réglementaires? Advenant que les bureaux locaux veillent simplement à mettre en œuvre les décisions prises par l'organisme national, il y aura assurément des frictions. Et si on accorde une trop grande latitude à ces bureaux, pourquoi ne pas garder le système actuel?

Qui plus est, le Québec a élaboré son régime de réglementation au cours des dernières années, au moment où le rendement des organismes de certaines autres provinces était remis en question. En 2004, le Québec a rationalisé son appareil réglementaire en créant un seul organisme: l'Autorité des marchés financiers (AMF). À l'instar de certains modèles européens, ce nouveau superorgane de réglementation contrôle l'ensemble des activités du secteur des services financiers sous réglementation provinciale. Le gouvernement du Québec était d'avis qu'un organisme de réglementation unique saurait mieux superviser et réglementer les activités du marché en réunissant toute l'expertise en la matière au même endroit.

L'AMF a adopté des mesures pour renforcer sa mise en œuvre et mieux protéger les petits épargnants. Les activités d'application de la loi menées par l'AMF ont donné lieu à certaines affaires médiatisées, notamment celle contre Norbourg et son fondateur, Vincent Lacroix. Malgré certaines critiques publiques formulées à l'endroit de l'AMF, le gouvernement du Québec fait valoir que son système fonctionne correctement et qu'il revient aux autres provinces de moderniser le leur et de soutenir la protection de l'investisseur. À titre d'exemple, on a souvent reproché à la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (CVMO) son laxisme au moment d'appliquer les lois.

Le troisième facteur en jeu est d'ordre politique, tout particulièrement au Québec. La structure réglementaire des valeurs mobilières est un sujet relativement opaque qui présente généralement peu d'intérêt pour le grand public (sauf en cas de défaillance majeure). Or, les politiciens québécois ont ouvertement exprimé leur opposition à la création d'une commission nationale des valeurs mobilières. La classe politique du Québec se trouve du coup dans une situation délicate. D'un côté, il existe un consensus axé sur les croyances et la pratique pour que l'autonomie provinciale soit préservée autant que possible. Le Québec a joué un rôle de premier plan dans l'instauration du régime de passeport. Les politiciens québécois semblent faire preuve d'une forte volonté en s'opposant à Ottawa et à Toronto, et en proposant une solution de rechange conciliante. La classe politique du Québec se montre

grandement unie dans son opposition. La défection des libéraux du Québec pourrait notamment entraîner d'importantes répercussions d'ordres politique et électoral et soulèverait peut-être certaines questions quant à leur capacité et à leur volonté de défendre les intérêts de la province. Toutefois, la décision de se soustraire à l'initiative du gouvernement fédéral comporte certains inconvénients potentiels, advenant qu'un organisme national de réglementation entre en vigueur. Comme abordé précédemment, le régime à participation libre que propose le gouvernement fédéral permet aux provinces intéressées d'y prendre part et aux autres de conserver leur propre organisme de réglementation. Les provinces qui, comme le Québec, refusent d'y participer s'exposent à un éventuel désavantage concurrentiel, notamment du fait que les intervenants du marché sont en grande partie favorables à la création d'un organisme national de réglementation. Les acteurs du secteur des services financiers pourraient concentrer leurs activités sous l'égide du régime national, et aussi minimiser leur participation au marché québécois. Cette même considération pourrait ne pas s'appliquer de la sorte en Alberta, puisque la province est susceptible de bénéficier d'un effet de levier particulier lié à ses perspectives économiques. Pour le Québec, adhérer à ce régime n'est pas une option, mais s'en tenir à l'écart pourrait s'avérer coûteux.

Il reste une dernière question à aborder : pourquoi le gouvernement fédéral décide-t-il enfin d'agir en la matière après avoir refusé de le faire pendant si longtemps ? Parmi les quelques explications possibles, citons l'appui de longue date du ministre fédéral des Finances Jim Flaherty envers la création d'un organisme national de réglementation. Il était ministre des Finances de l'Ontario lors de la révision de la législation régissant la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario au tournant du siècle. La création d'une commission nationale cadre également avec la philosophie de fédéralisme ouvert des conservateurs : le gouvernement fédéral se retire de la sphère sociale et laisse le champ libre aux provinces en la matière pour jouer un rôle plus important sur le plan économique (Harmes, 2007). Qui plus est, les conservateurs sont prêts à parier que l'appui à leur parti, malgré l'impopularité du projet au Québec, ne sera pas ébranlé outre mesure par cette confrontation. Enfin, il ne faut pas oublier que le gouvernement fédéral a soumis son nouveau projet de loi sur les valeurs mobilières à la Cour suprême pour qu'elle en évalue la constitutionnalité. Si la Cour en confirme la validité – comme le prédisent de nombreux juristes –, le gouvernement fédéral sera ainsi en mesure d'utiliser cet arrêt pour justifier la légalité, voire la légitimité de son initiative.

CONCLUSION

Voilà plus de quarante ans que la mise en place d'un organisme national de réglementation des valeurs mobilières constitue un enjeu politique épineux. Lorsqu'elle se prononcera sur la constitutionnalité de l'éventuelle Loi sur les valeurs mobilières, la Cour suprême du Canada pourrait mettre un terme définitif à cette dispute de longue date. Le Québec pourrait continuer à s'y opposer, mais la province ne pourrait plus défendre sa position, comme elle l'a toujours fait, en se référant à la Constitution. Le débat entourant la création d'un tel organisme de réglementation fournit de précieuses indications quant au fonctionnement de la fédération canadienne. Le présent chapitre montre qu'il est souvent plus facile de comprendre le Canada lorsqu'on le perçoit comme un tout morcelé. Il faut cerner les principaux intervenants des secteurs public et privé pour déterminer leurs intérêts, leurs objectifs et leur raisonnement. Du côté des marchés financiers, la nécessité de pouvoir compter sur des marchés justes, viables et efficaces fait l'unanimité. Il persiste néanmoins un profond désaccord quant au modèle réglementaire à mettre en œuvre pour atteindre ce vaste objectif. La querelle porte autant sur la meilleure politique à adopter que sur la marche à suivre. Les provinces – notamment le Québec et l'Ontario – ont toutes deux leurs propres intérêts à défendre. À l'évidence, le fédéralisme canadien est compétitif et litigieux.

En s'appuyant sur une analyse de la théorie des jeux, Anand et Green ont récemment cherché à savoir pourquoi le Canada tardait autant à adopter un seul et unique organisme national de réglementation. Voici ce qu'ils ont pu constater :

Our analysis suggests that consensus has not been reached regarding a national regulator not only because of a lack of cooperation but also because of a lack of coordination. Indeed, it seems plausible both that provinces recognize the benefit of adopting a common standardized regulatory model; and that the source of disagreement surrounds the precise regulatory content of that common standardized model (2010: 3).

L'étude portait essentiellement sur l'Ontario et l'Alberta. L'analyse exposée dans le présent document révèle dans quelle mesure les intérêts politiques et économiques en jeu vont au-delà de la coordination et du désaccord à l'égard du contenu réglementaire.

Enfin, la dispute entre les deux provinces quant à la création d'un organisme national de réglementation des valeurs mobilières est-elle le reflet d'une mésentente encore plus importante? Comme souligné dans ce livre, on a pu noter certains signes de rapprochement entre les deux belligérants. Cette prétendue détente entre l'Ontario et le Québec ne doit toutefois pas être surestimée. Les deux provinces demeurent

souvent en concurrence, notamment sur le plan économique. Au tournant de l'ère manufacturière, le Québec et l'Ontario n'ont d'autre choix que de se livrer bataille pour attirer l'investissement chez eux. Le discours a beau porter sur la coopération, il n'en reste pas moins que cette dernière a ses limites. Tout compte fait, le conflit entourant la création d'une commission nationale des valeurs mobilières relève peut-être davantage de la norme que de l'exception.

BIBLIOGRAPHIE

- Anand, A. I. et A. J. Green (2010). « Why Is It Taking So Long? The Move Towards a National Securities Regulator ». *University of Toronto Law Journal*, vol. 60, n° 2: 663-686.
- Bakvis, H. (2009). *Contested Federalism: Certainty and Continuity in the Canadian Federation*. Don Mills: Oxford University Press.
- Bryant, M. (2010). « Toronto as Centre of Global Finance? ». *Global Brief*. Consulté en novembre 2010 à l'adresse <<http://globalbrief.ca/blog/2010/10/13/how-does-toronto-become-a-top-centre-for-global-finance/>>.
- Carpentier, C. et J.-M. Suret (2003). « The Canadian and American Financial Systems: Competition and Regulation ». *Canadian Public Policy*, vol. 29, n° 4: 431-447.
- Coleman, W. D. (2002). « Federalism and Financial Services ». Dans H. Bakvis et G. Skogstad (dir.). *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*. Toronto: Oxford University Press.
- Comité des personnes averties – CPA (2003). *C'est le temps d'agir*. Consulté en juillet 2009 à l'adresse <http://www.wise-averties.ca/main_en.html>.
- Deakin, S. (2006). « Legal Diversity and Regulatory Competition: Which Model for Europe? ». *European Law Journal*, vol. 12, n° 4: p. 440-454.
- Groupe Crawford sur un organisme unique de réglementation des valeurs mobilières (2006). *Ébauche d'une Commission canadienne des valeurs mobilières: Document définitif*. Consulté en juillet 2010 à l'adresse <http://docs.otpp.com/Crawford_Panel_final_paper_fr.pdf>.
- Groupe de travail pour la modernisation de la réglementation des valeurs mobilières au Canada (2006). *Le Canada s'engage: Rapport final*, 2006. Consulté en juillet 2009 à l'adresse <http://www.tfmsl.ca/index_fr.html#>.
- Groupe d'experts sur la réglementation des valeurs mobilières. Observations écrites (2009a). Consulté en juillet 2009 à l'adresse <http://www.expertpanel.ca/fra/consultations/observations_ecrites/index.html>.
- Groupe d'experts sur la réglementation des valeurs mobilières (2009b). *Créer un avantage sur les marchés des capitaux mondiaux: Rapport final et recommandations*. Consulté en juillet 2009 à l'adresse <http://www.expertpanel.ca/fra/documents/Groupe_Experts_Rapport_Final_Et_Recommandations.pdf>.

- Harmes, A. (2007). «The Political Economy of Open Federalism». *Canadian Journal of Political Science*, vol. 40, n° 2 : 417-438.
- Peters, G. (1997). «Escaping the Joint-Decision Trap : Repetition and Sectoral Politics in the European Union». *West European Politics*, vol. 20, n° 2 : 22-36.
- Projet de réforme provincial-territorial valeurs mobilières (2004). *Protocole d'entente provincial-territorial sur la réglementation des valeurs mobilières*. Consulté en juillet 2009 à l'adresse <<http://www.valeursmobilières.org/>>
- Scharpf, F. (1988). «The Joint-Decision Trap : Lessons from German Federalism and European Integration». *Public Administration*, vol. 66, n° 3 : 238-273.
- Sproule-Jones, M. (1993). *Governments at Work: Canadian Parliamentary Federalism and Its Public Policy Effects*. Toronto: University of Toronto Press.
- Suret, J.-M. et C. Carpentier (2003). *Enjeux et défis de la réglementation canadienne des valeurs mobilières, Rapports bourgogne*. Montréal: CIRANO.

DEUXIÈME PARTIE

LES POLITIQUES QUÉBÉCOISES ET ONTARIENNES

Une comparaison

- 6. Des accents distincts: les régimes linguistiques ontarien et québécois**
Linda Cardinal et Martin Normand
- 7. Politiques familiales en Ontario et au Québec: différentes de loin ou loin d'être différentes?**
Peter Graefe et Angela Orasch
- 8. Discours et action dans la politique budgétaire au Québec et en Ontario**
Louis M. Imbeau
- 9. Le Québec et l'Ontario face à la crise économique de 2008: de la générosité des politiques contre-cycliques à l'austérité des politiques de sortie de crise**
Moktar Lamari et Louis Côté
- 10. Le mimétisme forestier en Ontario et au Québec à l'épreuve de la gouvernance**
Guy Chiasson, Édith Leclerc et Catalina Gonzalez Hilarion
- 11. Le Québec, l'Ontario et les relations internationales: expliquer les différences**
Stéphane Paquin
- 12. Théorie des jeux et négociations intergouvernementales: le cas de l'Accord de coopération Québec-Ontario de 2006**
Alexandre Brassard

6. DES ACCENTS DISTINCTS

Les régimes linguistiques ontarien et québécois

LINDA CARDINAL
et MARTIN NORMAND

Au Canada, en plus des exigences imposées au gouvernement fédéral par la Constitution, le fédéralisme confère aux États fédérés la possibilité d'adopter des régimes linguistiques qui leur sont propres. Jusqu'à présent, la recherche a permis d'établir des distinctions importantes entre les régimes linguistiques canadien et québécois (ex., Cardinal, 2008; Cardinal et Denault, 2007; McRoberts, 2002; Laponce, 2007). Le premier repose sur le principe de personnalité et accorde un droit individuel à des services dans la langue officielle de son choix. Le deuxième est fondé sur le principe de territorialité et confère le droit à la majorité francophone de pouvoir vivre, travailler et se faire servir en français sur son territoire – ce qui rapproche le Québec de la Suisse et de la Belgique. La question de la coexistence des régimes canadien et québécois a aussi donné lieu à un riche débat sur les fondements normatifs des politiques linguistiques ainsi que sur l'opposition entre les droits individuels et les droits collectifs (ex., Kymlicka et Patten, 2003; Seymour, 2008; Taylor, 1992; 1994).

Dans ces débats, le caractère singulier du régime linguistique ontarien n'a pas encore constitué un enjeu¹. Pourtant, le gouvernement ontarien intervient formellement sur le plan de la langue

1. Le Nouveau-Brunswick fait aussi partie des provinces qui se dotent d'un régime linguistique relativement exhaustif pendant les années 1960. Pour plus de détails, voir Migneault, 2007.

depuis la fin du XIX^e siècle alors qu'il interdit le français comme langue d'instruction. À l'époque, les francophones constituent 8 % de la population (Gervais, 1993) – en 2006, ils représentent environ 580 000 personnes ou 5 % des habitants de l'Ontario (Office des affaires francophones, 2010b). À partir des années 1960, le gouvernement de l'Ontario développe une politique caractérisée par le principe selon lequel des services en français seront offerts à la minorité francophone de la province, là où c'est pratique et là où c'est raisonnable. En 1986, l'Ontario adopte une Loi sur les services en français qui donne le droit aux francophones de la province d'être servis en français par le gouvernement ontarien mais dans des régions désignées bilingues. L'Ontario présente vraisemblablement un troisième type de régime dans le cadre de la typologie actuelle des régimes linguistiques au Canada.

Ce chapitre portera sur la comparaison entre l'Ontario et le Québec dans le domaine de la langue. Il veut montrer que les réponses apportées aux enjeux linguistiques en Ontario comme au Québec renvoient à des aspects fondamentaux et distincts de la représentation de soi au sein du fédéralisme canadien. La comparaison entre le Québec et l'Ontario révélera aussi qu'il est difficile de dissocier les deux régimes l'un de l'autre en raison de leur ancrage dans une histoire commune. L'ajout du cas ontarien aux travaux existants sur la langue au Canada contribuera ainsi à approfondir davantage la question des fondements historiques et politiques des différents régimes qui ont été développés depuis les années 1960, ainsi que leurs interactions. La comparaison permettra de proposer une approche socio-historique ou contextuelle de la langue.

Avant d'aborder ces questions de façon plus détaillée, nous devons mieux définir ce que nous entendons par la notion de régime linguistique. Celle-ci est utilisée fréquemment dans les travaux sur la langue, mais encore faut-il en préciser le contenu. Ce travail d'élaboration nous permettra ensuite de présenter les dimensions clefs des régimes linguistiques ontarien et québécois et de poursuivre leur comparaison.

I. QU'EST-CE QU'UN RÉGIME LINGUISTIQUE ?

S'il n'existe pas de définition largement partagée d'un régime linguistique, il existe toutefois quelques précisions sur ses différentes composantes. Dans une thèse de doctorat sur la formation des traducteurs et des interprètes au sein des pays membres de l'Union européenne, Julien Fernand (2008) a recensé 160 régimes linguistiques. Il cerne trois dimensions d'un régime linguistique : 1) fonctionnelle ; 2) représentative ou

symbolique; et 3) juridique et politique. La dimension fonctionnelle sert à appréhender le type de communication dans les instances de l'Union européenne et porte sur les modalités d'utilisation des langues dans ce contexte. La dimension représentative ou symbolique est associée à la capacité d'un régime linguistique de refléter et ou de gérer les aspects culturels associés notamment au multilinguisme dans les institutions européennes. L'aspect juridique ou politique du régime porte sur la reconnaissance accordée à la langue ou au statut qui lui est conféré par les institutions (voir aussi Grin, 2006, au sujet du régime linguistique institutionnel). Ainsi, un régime linguistique forme un tripptyque comprenant des obligations, des représentations et des modalités d'aménagement. L'approche a l'avantage de permettre de classifier les régimes, mais elle n'explique guère comment ils ont été mis en place ou les enjeux qui les fondent.

Pour sa part, Kroskity (2000) étudie précisément les enjeux idéologiques et politiques à la source d'un régime linguistique. Puisant une partie de son inspiration chez Gramsci, Kroskity soutient qu'un régime linguistique n'est pas détaché des rapports de domination existants au sein d'une société politique. Comme l'explique Sonntag (2010), une langue est imposée par des normes reconnues spontanément par la population. Ces normes servent à donner l'impression que certaines situations, comme l'idée selon laquelle l'anglais serait une langue neutre, vont de soi alors qu'elles masquent des rapports d'inégalités. Ainsi s'élaborent des idéologies linguistiques, c'est-à-dire des systèmes de croyances au sujet de la langue, qui servent à rationaliser ou à justifier des situations de pouvoir (Silverstein, 1979) et des intérêts particuliers (Irvine, 1989; voir aussi Heller, 2002). Ces systèmes linguistiques, pour reprendre Pierre Bourdieu (dans Kroskity, 2000: 27-28), fournissent à leurs locuteurs un accès à des ressources qu'ils utilisent afin de se constituer un capital social et culturel. Les idéologies linguistiques structurent les relations entre locuteurs et leur identité.

Non seulement est-ce un ensemble de procédures ou de dimensions, un régime linguistique est aussi irrémédiablement fondé sur des enjeux de pouvoir. Pour Labrie, « la politique linguistique est définie comme l'exercice du contrôle social sur le pluralisme et la variation linguistique » (2003: 30). Dans certains cas, ces enjeux peuvent aller jusqu'à mettre en cause la stabilité des États (Laitin, 2007). Dans d'autres, les langues sont trop minoritaires pour constituer une véritable menace à l'ordre établi, sauf qu'elles peuvent jouer un rôle symbolique important dans la définition de l'identité nationale (Coakley, 2008). Il peut y avoir autant de régimes linguistiques que de situations qui nécessitent une intervention formelle, sauf que les raisons de leur adoption et les enjeux de pouvoir différeront selon les contextes (Arzoz, 2009).

En résumé, les travaux sur la langue montrent, d'une part, qu'un régime linguistique est constitué de trois dimensions – fonctionnelle, symbolique et politico-juridique –, mais aussi, d'autre part, qu'il repose sur un contexte caractérisé par des enjeux de pouvoir, de redistribution et d'hégémonie. Cette théorisation plus complète du régime linguistique peut être mise en parallèle avec les débats sur la citoyenneté durant lesquels on a également tenté de systématiser la notion de régime de citoyenneté. Entre autres, Dobrowolsky et Jenson (comme Jenson et Phillips, 1996) soutiennent qu'«un régime de citoyenneté comprend des institutions, des règles et une certaine représentation de la citoyenneté qui guide et façonne les décisions politiques et engagements de l'État, donne un sens à la définition des problèmes tant par l'État que par les citoyens et à leurs revendications²» (2004: 156). Il vise ainsi à concrétiser une certaine représentation de la citoyenneté dans un contexte politique au sein d'un État-nation. Selon ces auteurs, le régime de citoyenneté permet de délimiter les frontières du débat politique au sein de juridictions spécifiques. La citoyenneté comprend des valeurs, des droits et des obligations ainsi que des pratiques de gouvernance permettant une participation des citoyens au débat public et une définition de la nation ou de qui peut appartenir ou non à celle-ci, incluant les minorités nationales.

L'étude des régimes de citoyenneté a conduit, de façon toute particulière, à une préoccupation au sujet du changement d'un régime à l'autre. Selon Jenson et Phillips (1996: 113), tout régime de citoyenneté peut être modifié dans des moments de turbulence économique et politique, bien qu'en général il ne soit pas facile à transformer. Un régime de citoyenneté change lentement. Sa stabilité vient du fait qu'il propose généralement une représentation de la citoyenneté qui correspond à l'idée que les citoyens ont d'eux-mêmes. Cela signifie que le régime de citoyenneté réussit à satisfaire les préoccupations d'un ensemble suffisamment large de la société civile afin de générer le consensus nécessaire à sa stabilisation (Jenson et Phillips, 1996: 130). Un État ne peut pas faire valoir une représentation de la citoyenneté qui irait à l'encontre de la volonté de la majorité des citoyens. Par surcroît, si cette dernière est récalcitrante aux droits des minorités, même l'État pourrait avoir des difficultés à modifier son propre régime de citoyenneté pour y accommoder les préoccupations des minorités. Une telle approche suggère que l'intervention étatique doit reposer sur un large consensus afin

2. Notre traduction de: «*By the concept of citizenship regime we mean the institutional arrangements, rules, and understandings that guide and shape concurrent policy decisions and expenditures of states, problem definition by states and citizens, and claims-making by citizens.*»

de pouvoir assurer sa légitimité. En d'autres mots, si le régime repose sur une approche hégémonique des rapports entre l'État et la société, il reste que tout changement apporté à un régime doit s'appuyer sur un certain consensus au sein de la majorité des citoyens. Tout régime ou toute transformation au sein d'un régime doit être reconnu comme légitime par la population. Ainsi, Jenson et Phillips reconnaissent que les citoyens sont aussi des acteurs au sein d'un régime et que celui-ci ne repose pas uniquement sur des rapports de domination et des luttes d'intérêt.

Par contre, d'où vient le consensus sur lequel repose le régime de citoyenneté, s'il est plus que la somme des intérêts qu'il représente? Loughlin (2005), dans ses travaux sur les fondements culturels de l'État moderne, a montré qu'il existe des traditions normatives, institutionnelles et politiques dans lesquelles les États puisent les principes guidant la formulation des politiques publiques, incluant les politiques à l'intention des minorités. Nous pouvons supputer que ces traditions ont aussi pour effet de façonner les consensus au sein d'une société et de rendre plus difficile le changement au sein d'un régime de citoyenneté ou d'un régime linguistique. Parlant des pays anglophones, en particulier du Royaume-Uni, Loughlin soutient qu'il y existe une tradition combinant des éléments de pluralisme et de répression envers les langues et les minorités. Ainsi, le gallois est interdit dès 1536, mais la Bible est traduite en gallois et la langue est permise dans les églises protestantes (Cardinal et Denault, 2007). Ce type de régime perdure jusqu'au début du xx^e siècle, soit pendant plus de 400 ans. Ce n'est que dans les années 1960 qu'une première loi permet l'utilisation du gallois dans le secteur public.

L'appartenance à une communauté politique se réalise donc au sein d'une communauté linguistique. Dit autrement, tout régime de citoyenneté s'élabore au sein d'une communauté politique qui s'énonce dans une langue. Il est fondé sur une certaine compréhension de la langue – bien que les majoritaires ne voient pas toujours le rôle de la langue comme une condition clef de la citoyenneté. Il renvoie également aux citoyens une certaine représentation d'eux-mêmes comme membre d'une communauté linguistique particulière.

Au Canada, les régimes de citoyenneté et linguistiques ont aussi été imbriqués les uns dans les autres depuis les débuts du pays. Ceux-ci reposent en partie sur une conception de la citoyenneté et de la langue qui puise dans l'héritage britannique. Mentionnons l'interdiction du français dans l'ensemble des provinces anglophones à la fin du xix^e et au début du xx^e siècle, mais également sa reconnaissance comme langue des débats dans l'enceinte du Parlement canadien. La mise en

place en 1963 de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme³ et l'adoption en 1969 de la Loi sur les langues officielles ont jeté les bases d'une première transformation des régimes de citoyenneté et de la langue au Canada. Ces changements ont permis de revoir la représentation de la citoyenneté qui prévalait, principalement britannique, anglophone et protestante, pour lui substituer une approche fondée sur l'idée – toujours contestée par ailleurs – selon laquelle le Canada est constitué de la rencontre de deux peuples fondateurs et que ses membres devaient être traités à égalité. La Loi sur les langues officielles adoptée en 1969 a constitué un élément clef du nouveau régime linguistique qui se met également en place au même moment. La Loi stipule que les Canadiens ont le droit d'être servis dans la langue officielle de leur choix par le gouvernement fédéral et que la fonction publique fédérale doit comprendre une représentation équitable de francophones et d'anglophones. La Loi crée aussi le poste de Commissaire aux langues officielles afin de faire enquête à la suite de plaintes de non-respect de la Loi déposées par des citoyens⁴.

D'autres changements ont été apportés au régime linguistique canadien en 1982, lorsque le gouvernement canadien a inscrit le droit constitutionnel des membres appartenant à une des deux minorités de langue officielle (francophone hors Québec et anglophone au Québec) à une éducation dans leur langue maternelle⁵. Ce nouveau droit sert à approfondir l'égalité entre les francophones et les anglophones en mettant l'accent non uniquement sur la question des services, mais aussi sur le rôle de l'éducation dans le maintien du groupe. Ainsi, non

3. En 1963, à la suite de nombreux débats politiques sur la situation du français, le gouvernement canadien met sur pied une commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (mieux connue sous le nom de commission B&B), chargée d'étudier les relations entre les deux peuples fondateurs et de faire des recommandations à ce sujet. Le chef libéral et premier ministre du Canada, Lester B. Pearson, en confie la coprésidence à André Laurendeau du Québec et à Davidson Dunton de l'Ontario et y nomme 10 commissaires. La commission publie son premier rapport en 1965 et continue ses travaux jusqu'en 1970. D'importants écarts entre les communautés francophone et anglophone ont été dévoilés par la commission, en particulier dans les domaines de l'éducation et de l'emploi au sein desquels les francophones ont été victimes de discrimination. La commission fit plusieurs recommandations importantes afin que soit corrigée la situation, dont certaines furent acceptées par Pierre Elliott Trudeau, nouvellement élu premier ministre. Les fondements du régime linguistique contemporain du Canada étaient ainsi posés.

4. Pour plus de renseignements sur le rôle du Commissariat aux langues officielles du Canada, voir Commissariat aux langues officielles, 2010.

5. L'interprétation donnée à l'article 23 de la Loi constitutionnelle de 1982 garantit désormais que les parents appartenant à une minorité linguistique ont le droit de faire instruire leurs enfants dans la langue de la minorité, dans des écoles homogènes qu'ils peuvent gérer, là où le nombre le justifie. Voir Canada, 2010.

seulement la Loi sur les langues officielles engage-t-elle l'État à entrer en communication avec ses citoyens dans la langue officielle de leur choix, mais la reconnaissance du droit à une éducation dans sa langue confirme qu'au Canada, la langue, la culture et les institutions sont liées. En 1988, la Loi sur les langues officielles est refondue et deux nouvelles sections sont ajoutées. Une première confirme le droit des fonctionnaires de travailler dans la langue officielle de leur choix. Une deuxième impose au gouvernement canadien l'obligation de voir à l'épanouissement et au développement des minorités de langue officielle en plus de voir à la promotion de la reconnaissance et de l'usage des deux langues. Ces nouvelles sections sont fondamentales, car elles contribuent à approfondir le bilinguisme au sein des institutions fédérales et font du gouvernement canadien le fiduciaire des minorités de langue officielle. Sans soustraire les provinces à leurs obligations envers ces minorités, le gouvernement canadien prend dorénavant en charge l'épanouissement des minorités de langue officielle, incluant dans les provinces.

Jenson et Phillips ont insisté sur les distinctions entre les régimes de citoyenneté au Canada et au Québec. L'étude des régimes linguistiques montre, par contraste, que malgré leurs spécificités, ils sont aussi constamment en interaction les uns avec les autres. Au Canada, le régime fédéral contemporain s'élabore en lien avec ceux qui se mettent en place au sein des provinces à l'époque. Tant les régimes québécois qu'ontarien se constituent aussi en lien avec l'action du gouvernement fédéral dans le domaine des langues officielles. Chaque régime a ses spécificités, mais aucun n'est complètement isolé de l'autre. Il est difficile de les séparer d'autant plus que la Loi sur les langues officielles exige une intervention toujours plus grande de la part du gouvernement fédéral dans les champs de compétence des provinces⁶. Le fédéralisme canadien est constamment mis à l'épreuve par la reconnaissance de droits aux minorités de langue officielle. La mise en œuvre de ces droits exige de plus en plus un fédéralisme de collaboration entre les ordres de gouvernement.

En résumé, le régime linguistique permet de mettre en lumière le type de relations qui existent entre l'État et la langue dans un contexte particulier. En adaptant les éléments constitutifs d'un régime de citoyenneté à la langue, nous pouvons aussi conclure qu'un régime linguistique comprend des arrangements institutionnels, des règles et des représentations qui guident et permettent la prise de décisions sur

6. Il est à noter que lors de la modification à la Partie VII de la Loi sur les langues officielles en 2005, il a été précisé que sa mise en œuvre devait se faire tout en respectant les champs de compétence et les pouvoirs des provinces.

les politiques publiques et les dépenses des États, la définition des problèmes par les États et les citoyens, et les revendications des citoyens dans le domaine de la langue. Le régime contribue ainsi à la définition de la politique, à organiser les frontières linguistiques du débat politique et à la reconnaissance des problèmes linguistiques dans chaque contexte. L'existence de plusieurs régimes linguistiques au sein d'une fédération complexifie d'autant plus la situation, car ceux-ci sont en interaction constante.

Finalement, le régime linguistique repose sur quatre dimensions : 1) la dimension politico-juridique ou institutionnelle, qui comprend le cadre constitutionnel et juridique existant au sein de l'État ainsi que les droits des citoyens en matière linguistique, que ce soit en ce qui a trait à l'apprentissage des langues, à des services dans leur langue, mais aussi à une éducation ou encore à des médias, à un système de justice ou à des institutions de santé ; 2) la dimension symbolique, qui vise la représentation de la langue ou des groupes linguistiques au sein d'un État donné et des institutions – pensons ici aux fondements institutionnels et culturels des politiques et à leur incidence sur la formulation des politiques et la présence des minorités linguistiques au sein de la vie politique ; 3) la dimension opérationnelle ou fonctionnelle, qui porte sur l'usage quotidien des langues et à l'aménagement linguistique, mentionnons ici les modalités d'utilisation de la langue dans leurs contextes, comme l'organisation de l'offre de services au sein des institutions ; et 4) la dimension gouvernance, qui sert à préciser les principaux acteurs dans la mise en place des régimes linguistiques incluant les possibilités de participation des groupes linguistiques. Ces différents aspects ont aussi pour effet de complexifier la compréhension du régime de citoyenneté, car celui-ci repose irrémédiablement sur des langues en contact au sein d'un même État ; le régime s'élabore sur la représentation de ce contact ou sur les rapports entre majorité et minorité au sein d'une même juridiction. Il peut aussi se développer en interaction avec d'autres régimes linguistiques au sein d'un même État.

2. LE RÉGIME LINGUISTIQUE ONTARIEN

La présence francophone en Ontario remonte à l'époque d'Étienne Brûlé qui accompagne Samuel de Champlain en 1610 lors de l'un de ses voyages en Ontario (Bock et Gervais, 2004 ; Gervais, 1993). À partir de cette époque, une présence française plus soutenue se fait sentir en Ontario avec l'implantation de missions évangélistes et de contingents militaires qui construiront une série de forts, dont le premier, le fort Frontenac, à Kingston. Mais, le premier foyer de

peuplement français en Ontario se situe dans le Sud-Ouest, autour du fort Pontchartrain du Détroit et de la mission de l'Assomption, dans la région de ce qui est aujourd'hui Détroit et Windsor. Ainsi, il y a environ 400 ans, les francophones de l'Ontario fondent les premières communautés de vie française dans le sud-ouest de la province. L'issue de la guerre de Sept ans fait en sorte que la population française de l'Ontario passe sous le régime britannique. La Proclamation royale de 1763 crée la province de Québec et y établit les lois anglaises. En 1774, l'adoption de l'Acte de Québec vise à gagner la sympathie des Canadiens français⁷. Devant la grogne des Loyalistes britanniques, le gouvernement britannique leur concède des terres et des indemnités pour faciliter leur établissement sur des lots situés le long du fleuve Saint-Laurent, dans la baie de Quinte, dans la péninsule du Niagara et à l'extrémité sud-ouest de l'Ontario. Cet influx de Loyalistes dans des territoires peuplés de Canadiens viendra infléchir la dynamique et le contexte démographique. Les Loyalistes exigent aussi des changements à l'Acte de Québec pour pouvoir jouir de leurs propres institutions politiques et juridiques de tradition britannique. L'Acte constitutionnel de 1791 répond aux revendications des Loyalistes. La province de Québec est scindée en deux, puis le Haut et le Bas-Canada sont dotés d'un gouvernement et d'une assemblée législative. Plusieurs enclaves canadiennes du Haut-Canada deviennent rapidement minoritaires, et chaque gain institutionnel pour les francophones est durement acquis. En 1867, l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (ou Loi constitutionnelle de 1867) protège les conseils scolaires catholiques ou séparés en Ontario et protestants au Québec, ce qui permet aux Canadiens français majoritairement catholiques de poursuivre leur instruction en français dans le système scolaire ontarien⁸.

7. L'Acte de Québec de 1774 vient corriger certaines dispositions de la Proclamation royale de 1763 qui étaient dénoncées. Le gouvernement britannique étend les frontières de la province de Québec, accorde aux résidents majoritairement catholiques de la province la liberté de culte, introduit un serment du Test dénué de références religieuses, restaure le droit civil français et permet la continuation du régime seigneurial (*Encyclopédie canadienne*, 2010).

8. L'article 93 (2) prévoit que « [t]ous les pouvoirs, privilèges et devoirs conférés et imposés par la loi dans le Haut-Canada, lors de l'union, aux écoles séparées et aux syndics d'écoles des sujets catholiques romains de Sa Majesté, seront et sont par la présente étendus aux écoles dissidentes des sujets protestants et catholiques romains de la Reine dans la province de Québec ». L'article 93 (3) ajoute qu'« il pourra être interjeté appel au gouverneur-général en conseil de toute loi ou décision d'aucune autorité provinciale affectant aucun des droits ou privilèges de la minorité protestante ou catholique romaine des sujets de Sa Majesté relativement à l'éducation » (Canada, 2010).

À la même époque, l'Ontario proclame très ouvertement son caractère anglais et protestant, en continuité avec la tradition britannique. Pour ses habitants, l'immigration canadienne-française post-1840 vers le Haut-Canada devient un enjeu, les Canadiens français refusant de s'assimiler à l'anglais. L'enseignement en français dans les écoles publiques et séparées de la province est ciblé par les lobbies protestants, en particulier par les membres de la loge d'Orange et du mouvement Canada First qui reçoivent l'appui du clergé catholique irlandais, qui lui aussi s'opposait au maintien de la langue française dans le système d'éducation ontarien. Ces différents groupes réussissent à convaincre le gouvernement ontarien d'interdire le français dans les écoles de la province, et ce, dans un contexte de crises scolaires partout au Canada provoquées par des mouvements nationalistes et impérialistes anglo-canadiens revendiquant un pays fondé sur la langue anglaise et le protestantisme (Berger, 1970). Ainsi, en 1912, l'Ontario adopte le Règlement XVII, une mesure administrative qui interdit l'enseignement du français au-delà de la 2^e année. Le gouvernement canadien ne veut pas intervenir à l'époque afin de résoudre les tensions entre les francophones et anglophones. Par contre, en janvier 1915, l'Assemblée législative du Québec proclame, à l'unanimité, son opposition au Règlement XVII. Le premier ministre Lomer Gouin demande au premier ministre ontarien, le conservateur James Whitney, de respecter les droits de la minorité canadienne-française (Centre de recherche en civilisation canadienne-française, 2004). Le Règlement XVII n'est révoqué en entier qu'en 1944, soit 32 ans après son adoption. Par contre, la crise scolaire s'est soldée en 1927 par une modification au règlement permettant à nouveau l'enseignement en français.

En résumé, le régime linguistique ontarien qui se met en place à l'époque vise davantage à contraindre qu'à promouvoir le français. Le gouvernement fait preuve de tolérance à l'égard des francophones en leur permettant de continuer à recevoir une instruction au sein d'un système séparé ou catholique – bien que cela constitue un droit constitutionnel –, mais il est nettement plus répressif en ce qui a trait à leur possibilité d'étudier en français. Les francophones de la province sont considérés comme des citoyens de second ordre en raison de leur langue et de leur appartenance à la culture canadienne-française. Or, la situation change peu à peu à partir des années 1960. L'approche restrictive du gouvernement ontarien à l'égard de sa minorité francophone commence à être sérieusement remise en question par un ensemble d'acteurs. Le Québec, au premier rang, dénonce la situation d'infériorité des Canadiens français et réclame la reconnaissance de son caractère distinct comme foyer de la langue française au Canada. Ce débat interpelle aussi les Ontariens à jouer un rôle de leader au pays. En 1961,

l'arrivée au pouvoir de John Robarts (premier ministre de 1961 à 1971) marque un tournant dans les relations entre le Québec et l'Ontario comme entre les francophones et les anglophones de l'ensemble du pays. Une des priorités de Robarts est de repenser la fédération canadienne en vue de jeter les bases d'un nouveau partenariat entre ses principales composantes, caractérisé par la promotion du bilinguisme et du biculturalisme. Il est aussi le premier premier ministre de la province de l'Ontario à œuvrer explicitement en faveur d'une plus grande reconnaissance des francophones de l'Ontario et à leur octroyer des services. Robarts veut poser des gestes destinés à montrer que l'on peut vivre en français à l'extérieur du Québec. Pour lui, étant donné que le pays est fondé sur un pacte entre deux peuples, anglophone et francophone, ceux-ci ont des droits et un devoir de réciprocité l'un envers l'autre en tant que partenaires égaux au sein de la fédération.

Robarts ne procède pas à une modification au cadre juridique de l'époque dans le domaine de la langue. Par contre, il amorce un changement important dans les fondements symboliques du régime linguistique en place en remettant en question son caractère anglais et protestant. Il s'ouvre davantage au pluralisme. Ainsi, dès 1965, il veut voir à une meilleure intégration du français au sein de la fonction publique ontarienne et met sur pied un Advisory Committee on French Language Services afin d'offrir des services en français à sa population francophone. Il accepte aussi l'utilisation du français à l'Assemblée législative de l'Ontario. En 1967, il permet la mise sur pied d'écoles secondaires publiques de langue française, sauf que les conseils scolaires existants – anglophones – vont refuser d'autoriser la construction des écoles. Il reconnaît aussi l'importance de l'adoption par le gouvernement canadien de l'époque, en 1969, de la Loi sur les langues officielles. William Davis (premier ministre de 1971 à 1985) succède à Robarts et suit sa politique. Le 3 mai 1971, Davis fait une déclaration importante devant l'Assemblée législative de l'Ontario. Il soutient que: «*it is clear that Ontario has made a solid commitment to the principle of bilingualism as a matter of equity for our residents and as a large contribution to the continued and future strength of Canada*⁹». Ce bilinguisme sera d'un type particulier afin de ne pas trop bousculer la majorité anglophone ontarienne, historiquement récalcitrante à la minorité francophone sur le plan historique. Le gouvernement offrira des services en français à sa population francophone, mais ils le seront là où le nombre le justifie et là où c'est pratique, mais encore,

9. Université d'Ottawa (UO), Centre de recherche en civilisation canadienne-française (CRCCF), Fonds Association canadienne-française de l'Ontario (C2), C2/470/18, «Ontario, ministère du Procureur général, s.d., 1922, 1975-1981 – Mémoire du Ministère du Procureur général», 23 juin 1980.

là où c'est possible. Ainsi, le gouvernement ontarien opte pour une politique d'ouverture contrôlée envers sa minorité, fondée sur une conception pragmatique et spécifique du bilinguisme. La nouvelle politique relative à la prestation de services en français en Ontario comprend, d'une part, l'obligation de traduire les documents destinés au public et de répondre en français à toutes demandes écrites de renseignements. D'autre part, elle crée les premières régions désignées bilingues, c'est-à-dire des régions où le nombre de francophones justifie l'offre de services en français. L'Ontario accepte aussi le principe de rendre ses lois disponibles en français.

Davis est cependant moins autonomiste que son prédécesseur. Il appuie davantage les démarches d'Ottawa dans le domaine constitutionnel et accepte le projet de rapatrier la constitution canadienne. L'Ontario va aussi se plier aux exigences de l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés qui accorde aux minorités de langue officielle, incluant la minorité franco-ontarienne, le droit à des classes, des écoles et à la gestion scolaire, là où le nombre le justifie, à même les fonds publics. En contrepartie, il ne faut pas lui demander de devenir une province officiellement bilingue (Cardinal et Lang, 2007).

En 1984, on assiste à une autre brèche dans la démarche ontarienne. Le gouvernement conservateur de l'époque modifie sa Loi sur les tribunaux judiciaires et proclame que le français et l'anglais seront dorénavant les langues officielles du système de justice ontarien. Pour la première fois de son histoire, l'Ontario confère un droit linguistique à sa population francophone. Il revient ensuite à David Peterson (premier ministre de 1985 à 1990), qui prend le pouvoir sous l'égide du Parti libéral après plusieurs décennies de gouvernement conservateur, d'adopter, en 1986, la première Loi sur les services en français. Il crée aussi l'Office des Affaires francophones dont le rôle sera de voir à l'application de la loi¹⁰. Cette première loi, qui est entrée en vigueur en 1989, donne enfin au public francophone le droit d'utiliser le français pour communiquer avec les organismes gouvernementaux et pour en recevoir des services¹¹.

En 1986, la loi 75 de la province de l'Ontario entre aussi en vigueur. Le gouvernement financera dorénavant les écoles secondaires catholiques, mettant ainsi fin à des décennies de discrimination contre les catholiques, au sein desquels se trouve la majorité des francophones. Enfin, en 1988, le gouvernement adopte une loi reconnaissant le droit de gestion aux francophones dans le domaine de l'éducation. Il crée

10. Le site de l'Office des affaires francophones est accessible à l'adresse Internet suivante: <<http://www.oaf.on.ca>>.

11. La loi exige également du gouvernement que ses lois de caractère public et général soient traduites au moment de la refonte des lois ontariennes prévue en 1990.

le conseil scolaire francophone de Toronto et d'Ottawa-Carleton. Par contre, ce n'est qu'en 1997 que l'on assiste à l'octroi de la pleine gestion scolaire à la population francophone de l'Ontario par le gouvernement conservateur de l'époque, sous la direction de Mike Harris.

En 2007, le gouvernement de l'Ontario crée le Commissariat aux services en français et en nomme le premier titulaire la même année¹². La Loi sur les services en français, modifiée pour y enchâsser le poste, prévoit que le Commissaire :

est chargé de mener des enquêtes sur la mesure dans laquelle la présente loi est observée, par suite de plaintes ou encore de sa propre initiative, de préparer des rapports sur les enquêtes et de surveiller les progrès accomplis par les organismes gouvernementaux en ce qui concerne la prestation des services en français (Commissariat aux services en français, 2008 : 12).

Autrement dit, deux pouvoirs lui sont conférés : celui d'enquête et celui de recommandation. Toutefois, le Commissaire se rapporte directement à la ministre déléguée aux Affaires francophones et non au Parlement ontarien.

Finalement, en 2010, le gouvernement de l'Ontario adopte un premier règlement créant des entités de planification des services en français dans le domaine de la santé partout en Ontario¹³. Au moins cinq entités seront établies dont le rôle principal sera de faire des recommandations aux Réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) sur le développement de soins de santé destinés aux francophones. Ces entités seront également gérées par et pour les francophones. Les RLISS devront aussi rendre des comptes au gouvernement sur les services en français. À ce jour, on attend toutefois de voir si les ressources octroyées aux nouvelles entités de planification de santé seront suffisantes.

Ces quelques dates marquantes constituent le cadre politico-juridique ontarien dans le domaine de la langue. À l'époque, davantage que le bilinguisme judiciaire, la Loi sur les services en français recèle une valeur symbolique très forte dans le débat sur l'unité nationale qui a cours. Non seulement reçoit-elle l'appui unanime des trois partis siégeant à l'Assemblée législative de l'Ontario, mais elle a une fin de réconciliation et de réciprocité. Dans son discours au moment de la troisième lecture du projet de loi, Peterson déclare que « [l']Ontario apporte ainsi une magnifique contribution au projet canadien de réconciliation nationale ». Et d'ajouter : « les Québécois observent de très près ce que l'on fait ici, ce qui se passe à cette Législature » (Cardinal, 2001 : 52).

12. Le site du Commissaire aux services en français est accessible à l'adresse Internet suivante : <<http://www.csf.gouv.on.ca/fr>>.

13. Les entités n'étaient pas encore constituées au moment de la rédaction de ce chapitre.

La Loi vise, comme le souhaitait déjà Robarts 20 ans avant son adoption, à montrer qu'il est possible de vivre en français à l'extérieur du Québec. On peut lire, dans son préambule, « que la langue française a joué en Ontario un rôle historique et honorable » et que « l'Assemblée législative reconnaît l'apport du patrimoine culturel de la population francophone et désire le sauvegarder pour les générations à venir » (Ontario, 2010).

La Loi ne confère pas à la langue française le plein statut de langue officielle. Le régime ontarien qui s'élabore modifie les pratiques du passé, mais il ne rompt pas pleinement avec son approche répressive. Il rejette le bilinguisme officiel, lui préférant un bilinguisme de fait, là où le nombre le justifie. De plus, la Loi sur les services en français est une loi-cadre, c'est-à-dire qu'elle sert à encadrer une partie des services déjà existants. Elle reprend des mesures déjà appliquées sur le terrain qu'elle insère ensuite dans une législation. Ainsi, la loi régularise une situation de fait, déjà éprouvée; elle ne vient pas bouleverser l'ordre des choses.

Sur le plan fonctionnel, le cadre d'application de la loi est fondé sur le principe de la désignation. Ainsi, les francophones – incluant les nouveaux arrivants francophones – ont le droit à des services en français dans 25 régions désignées bilingues, c'est-à-dire là où c'est pratique pour reprendre l'expression de Davis¹⁴. Il faut noter que 80 % des francophones vivent dans ces régions. Cela signifie qu'une majorité de la population francophone de l'Ontario peut bénéficier de services en français de la part du gouvernement provincial. Les municipalités sont exemptées de l'application de la loi, comme les agences publiques, les hôpitaux et les maisons de retraite. Une municipalité peut choisir de se doter d'une politique de services en français comme c'est le cas à Ottawa¹⁵.

Le gouvernement ontarien peut aussi désigner des agences afin d'assurer la prestation des services en français¹⁶. Il existe une tradition en Ontario de faire la prestation des services au moyen d'agences non

14. Une région bilingue est établie lorsque 5000 francophones vivent dans une région donnée ou lorsque 10 % de sa population est reconnue comme étant francophone. Les noms des 25 régions désignées bilingues en Ontario sont affichés dans le site de l'Office des affaires francophones de l'Ontario.

15. La politique de bilinguisme de la ville d'Ottawa est disponible à l'adresse Internet suivante: <http://www.ottawa.ca/city_hall/policies/bilingualism_policy/index_fr.html>.

16. L'Office des affaires francophones souligne qu'une agence peut être désignée pour offrir des services en français si elle répond à quatre conditions: « offrir de manière permanente des services en français de qualité; garantir l'accessibilité de ses services en français; avoir des francophones au conseil d'administration et dans la direction de l'organisme; développer une politique écrite de services en français adoptée par le conseil d'administration et définissant les responsabilités de l'organisme en matière de services en français » (Office des affaires francophones, 2010a). À ce jour, plus de 200 agences sont désignées bilingues. À titre d'exemple, soulignons des centres de santé communautaire et des hôpitaux, des centres préscolaires et des garderies, et des cliniques juridiques.

gouvernementales. Toutes les agences désignées bilingues ne sont pas gérées par et pour les francophones. Le gouvernement ontarien tente aussi de bilinguiser des agences unilingues anglophones situées dans des régions désignées afin de les inciter à offrir des services en français. Quel que soit le type d'agences désignées bilingues, elles ont toutes l'obligation de faire de l'offre active de services en français, tout comme le gouvernement¹⁷.

En résumé, le régime linguistique ontarien s'inscrit dans une tradition historiquement récalcitrante envers sa minorité francophone. Il a changé de façon graduelle depuis les années 1960. Depuis l'époque de Robarts, l'action du gouvernement ontarien repose sur le sens du devoir envers les francophones de la province, en raison de leur proximité avec le Québec et parce qu'ils appartiennent à un des deux peuples fondateurs. Son intervention est complémentaire à celle du gouvernement fédéral, qui appuie le développement du français à l'extérieur du Québec. Ce dernier intervient dans le domaine de l'éducation, de la justice et contribue au financement des services en français. Ainsi, les régimes linguistiques ontarien et canadien sont en interaction constante et contribuent à transformer peu à peu le rapport entre la majorité anglophone et la minorité francophone de la province. Toutefois, l'action gouvernementale doit se faire pragmatique afin de ne pas bousculer la majorité. Le français est une langue officielle du Canada, mais la Loi sur les services en français permet un bilinguisme de fait plutôt qu'un bilinguisme officiel. De plus, elle ne s'applique pas dans toutes les juridictions ou dans les municipalités¹⁸.

Finalement, vers la fin des années 1990, les débats portant sur la fermeture annoncée de l'hôpital Montfort à Ottawa ont constitué un test important de la Loi sur les services en français. Dans l'arrêt Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé), les juges de la Cour d'appel de l'Ontario ont non seulement rejeté la directive de fermeture de l'hôpital, mais ils ont confirmé la nature contraignante du principe de désignation. Selon eux, lorsqu'une agence est

17. Dans une étude sur l'offre active de services en français dans le domaine de la justice, les données ont révélé que les fonctionnaires travaillant dans des postes désignés bilingues ont souvent une nette tendance à n'offrir le service que sur demande plutôt qu'à faire de l'offre active, et ce, bien qu'ils soient conscients de leurs obligations dans le domaine (Cardinal, Plante et Sauvé, 2010: 17; voir aussi Commissariat aux services en français, 2010).

18. Malgré le rôle de plus en plus important des municipalités dans l'offre de services, la Loi sur les services en français ne traite pas spécifiquement de la question. À l'époque où elle est adoptée, des protestations de la part des élus anglophones et des lobbies comme l'Alliance for the Preservation of English in Canada rebaptisée depuis Canadians for Language Fairness, ont forcé le gouvernement ontarien à soustraire les municipalités à l'application de la loi.

désignée pour assurer la prestation de services en français en vertu de la loi, le gouvernement ne peut pas décider de réduire cette offre en dessous de ce qui a été consigné au moment de la désignation¹⁹. Par surcroît, la Cour d'appel a confirmé l'importance d'institutions francophones afin de permettre le développement de la communauté francophone de l'Ontario, incluant dans le domaine de la santé. Par le passé, la revendication des francophones de vouloir gérer leurs services et leurs institutions a constitué un contrepoids à une offre souvent timide de services en français par le gouvernement. Dorénavant, elle peut être perçue comme étant raisonnable et pratique, conformément au pragmatisme ontarien.

3. LE RÉGIME LINGUISTIQUE QUÉBÉCOIS

Malgré la Conquête, le français demeure une langue d'usage au Québec. La nouvelle administration britannique ne lui accorde aucun statut particulier, mais l'Acte de Québec permet le maintien du régime seigneurial, de la religion catholique et du Code civil. La vie dans ces institutions se déroule en français. Canadiens français et Britanniques vivent ainsi côte à côte, dans leur propre univers linguistique, mais la majorité francophone ne peut tenir sa langue pour acquise. À la différence des Loyalistes du Haut-Canada, ceux du Bas-Canada sont en situation minoritaire sur le plan numérique, sauf qu'ils ont un statut de dominants en raison de leur lien avec la Couronne britannique. Ainsi, de 1791 à 1960, les débats linguistiques au Bas-Canada et ensuite au Québec ont ceci de particulier que la majorité francophone sera contrainte 1) de défendre sa langue en tout temps; 2) de revendiquer sa part du pouvoir auprès d'une minorité anglophone récalcitrante envers le français et la promotion des Canadiens français; 3) de mener de nombreuses batailles au sein du gouvernement canadien afin qu'il s'assure du bilinguisme des institutions fédérales; et 4) de contribuer à la défense des Canadiens français de l'extérieur du Québec.

19. Selon les juges de la Cour d'appel, « [l]a désignation de Montfort ne s'applique pas uniquement à l'égard de services précis. Elle s'applique à l'égard de l'ensemble des services de soins de santé offerts par Montfort *quand il a été désigné* [nous soulignons] » (paragr. 161). Ils ajoutent que « [l]a désignation de Montfort en vertu de la L.S.F. [Loi sur les services en français] inclut non seulement le droit aux services de santé en français existant au moment de la désignation, mais aussi le droit à toute structure nécessaire assurant la prestation de ces services de santé en français. Cela comprend la formation des professionnels de la santé en français. Interpréter la Loi de toute autre manière, c'est lui donner une interprétation étroite, littérale, limitée, par opposition à une interprétation qui reconnaît et traduit l'intention du législateur » (paragr. 162). Voir Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé).

De façon rapide, dès 1791, près de 20 ans après l'Acte de Québec, la mise en place de l'Assemblée législative du Bas-Canada permet aux Canadiens français de constituer la majorité des élus, bien que ces derniers soient rapidement confrontés à un débat sur le choix de la langue des débats. Le français est autorisé dans les faits, mais le Gouverneur exige que toute mesure soit aussi adoptée en anglais. En 1840, la mise en place du Canada-Uni donne lieu à l'interdiction du français et fait de l'anglais la seule langue officielle de l'Assemblée. Le français retrouve son statut, en 1867, lorsque le Canada devient une fédération. L'article 133 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique reconnaît le droit d'utiliser le français et l'anglais dans les débats parlementaires au Parlement fédéral comme à l'Assemblée législative du Québec, et précise que les lois fédérales et québécoises seront publiées dans les deux langues et fait du français et de l'anglais les deux langues des tribunaux fédéraux et québécois. Le gouvernement canadien ne prévoit pas de traduction simultanée à l'époque afin de permettre aux élus de se comprendre entre eux. La traduction n'arrive qu'en 1959 (Delisle, 2009). Toutefois, l'article 133 garantit la protection des droits des anglophones au Québec dans le domaine parlementaire et judiciaire²⁰. Elle constitue l'extension du régime linguistique canadien au Québec en vue d'y garantir la pérennité de la langue anglaise et de protéger le statut dominant de la minorité anglophone.

Pour sa part, le Québec mène à la fois une action auprès du gouvernement fédéral afin de voir au bilinguisme des institutions fédérales et à la défense des francophones hors Québec. Les députés québécois à la Chambre des communes se prononcent contre l'interdiction du français dans les provinces canadiennes-anglaises, par exemple au Règlement XVII en Ontario. Dès les années 1920, les députés canadiens-français et le gouvernement du Québec mènent également une campagne pour l'obtention de timbres-poste bilingues (1927), des billets de banque bilingues (1936) ou encore des chèques de banque bilingues (1945). Ces mesures servent à approfondir le bilinguisme des institutions fédérales que vient compléter, en 1969, l'adoption de la Loi sur les langues officielles.

Ainsi, jusqu'aux années 1960, l'approche britannique prédomine au Québec et les Québécois sont sur la défensive. L'ouverture contrôlée à l'égard du français donne lieu à des épisodes de répression.

20. Nulle disposition équivalente ne garantissait toutefois les droits des francophones de l'Ontario. Par surcroît, la Cour suprême, créée en 1867, prévoit six juges à l'époque dont deux provenant du Québec sauf qu'aucune exigence linguistique n'est imposée. Lorsqu'en 1949, le gouvernement canadien augmente le nombre de juges à neuf, dont trois du Québec, il ne fait toujours pas référence à la langue.

À la différence des francophones de l'Ontario, ceux du Québec ne dépendent pas uniquement de la bonne volonté ou du sens d'équité des anglophones pour que le gouvernement leur octroie des services. Ils utilisent les leviers de l'Assemblée législative, où ils sont majoritaires, afin de faire valoir leurs revendications. Par contre, sauf avec la loi Lavergne²¹, le gouvernement du Québec intervient peu pour promouvoir le français au sein de la province. Pourtant, le gouvernement fédéral n'hésite pas à protéger l'anglais sur le plan constitutionnel, alors qu'aucune mesure équivalente n'existe en Ontario pour les francophones. Au Québec, il existe une situation de laisser-faire linguistique qui favorise l'anglais alors que celui-ci fait l'objet d'une protection de la part du gouvernement fédéral. De façon paradoxale, c'est aussi vers le gouvernement canadien que se tourne le Québec en vue de favoriser le statut du français au Canada et de mettre fin à la discrimination envers les Canadiens français. La situation est donc nettement plus complexe qu'en Ontario, où la majorité dicte les règles du jeu à la minorité francophone.

À partir des années 1960, le gouvernement du Québec change son fusil d'épaule. S'il continue de revendiquer l'amélioration du statut des Canadiens français dans le contexte de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, il commence à jeter les bases de son propre régime linguistique. En 1961, il crée l'Office de la langue française ainsi que la Commission royale d'enquête sur l'enseignement, plus communément appelée la commission Parent, du nom de son président. En 1969, il adopte la loi 63 pour promouvoir la langue française au Québec. En 1974, le gouvernement du Québec promulgue la loi 22, qui fait du français la langue officielle du Québec et affirme la prédominance du texte français des lois du Québec sur le texte anglais²². Enfin, en 1977, sous la direction du Parti québécois, il adopte la Charte de la langue française, communément appelée la loi 101, qui confirme au français son statut de langue officielle, en plus de garantir le droit des francophones à une éducation dans leur langue, de se faire servir par le gouvernement en français et de pouvoir travailler en français. Par contre, la loi est modifiée à plusieurs reprises à la suite de contestations judiciaires. La section de la loi 101 traitant de l'usage exclusif du français dans les débats de l'Assemblée nationale ainsi que dans les textes juridiques est jugée contraire à l'article 133 de la Constitution canadienne et est donc rapidement amendée par le

21. La loi Lavergne est la première législation à caractère linguistique à être adoptée par le gouvernement du Québec en 1910. Elle obligeait les compagnies de services publics à servir les usagers en français et en anglais (Gouvernement du Québec, 2008).

22. Le lecteur trouvera une synthèse complète de l'histoire de la politique linguistique du Québec depuis les années 1960 dans l'ouvrage de Jean-Claude Corbeil (2007).

gouvernement du Québec. En 1982, l'article 23 de la nouvelle Charte canadienne des droits et libertés rend invalides les dispositions de la loi 101 régissant l'éducation des enfants des anglophones et accorde à tous les anglophones du Canada le droit d'envoyer leurs enfants à l'école anglaise. La Cour suprême confirme toutefois la légitimité des dispositions de la loi 101 obligeant les enfants d'immigrants à fréquenter l'école française. En 1988, le gouvernement du Québec est sommé par la Cour suprême du Canada d'assouplir la réglementation dans le domaine de l'affichage puisque jugée contraire à la liberté d'expression. En 1993, le gouvernement libéral de Robert Bourassa vote la loi 86 permettant l'affichage dans des langues autres que le français dans la mesure où le français domine. En 1997, le gouvernement adopte la loi 40 rétablissant la Commission de protection de la langue française qui avait été abolie en 1993. En 2000, la loi 71 exige que la moitié des résidents du territoire soient de langue maternelle anglaise afin de reconnaître une municipalité bilingue. En 2002, la loi 104 supprime l'accès à l'enseignement public en anglais aux francophones et aux allophones ayant préalablement fréquenté un établissement privé anglophone. En 2010, le gouvernement du Québec dépose le projet de loi 103, à la suite d'un jugement de la Cour suprême du Canada, en vue de permettre l'accès à l'école anglaise aux francophones et aux allophones moyennant un séjour de trois ans dans une école appelée « école passerelle » et à la suite d'une série de tests afin d'établir le « parcours authentique » de l'élève et son admissibilité.

Le cadre juridico-politique au Québec est complexe. D'une part, il vise à permettre à une majorité autrefois dominée d'affirmer sa place au sein de sa propre province. D'autre part, les multiples contestations devant les tribunaux, jusqu'en 2002, servent à réaffirmer la légitimité de l'anglais au sein du régime linguistique québécois et à rappeler au gouvernement provincial son devoir de protéger les droits de sa minorité anglophone. Par contre, à partir de 2002, l'action judiciaire porte sur les dispositions de la loi 101 visant à restreindre l'enseignement public en anglais aux francophones et aux allophones. La Cour suprême reconnaît la légitimité du régime linguistique québécois ainsi que sa nécessité, sauf qu'elle souhaite aussi une plus grande flexibilité de la part du gouvernement envers l'accès à l'école privée anglophone.

Sur le plan symbolique, l'action du gouvernement du Québec dans le domaine linguistique marque une rupture fondamentale avec le principe de non-intervention privilégié par le passé et la tradition britannique. Son objectif est de renverser la situation qui a permis à l'anglais, pendant plus de 200 ans, d'occuper le premier rang au détriment du français. Dorénavant, la loi 101 reconnaît que le français est, comme l'indique son préambule, « la langue d'un peuple majoritairement

francophone» et qu'elle «permet au peuple québécois d'exprimer son identité». Cette identité s'énonce donc en français et non en anglais. La loi 101 confère aussi à l'Assemblée nationale l'obligation «d'assurer la qualité et le rayonnement de la langue française», d'en faire «la langue de l'État et de la Loi aussi bien que la langue normale et habituelle du travail, de l'enseignement, des communications, du commerce et des affaires». Par contre, il est aussi stipulé dans le préambule de la Loi que le Québec reconnaît l'apport précieux des minorités ethniques à son développement ainsi que le droit des Amérindiens et Inuits du Québec de maintenir et de développer leur langue et culture d'origine. Enfin, la conclusion du préambule affirme que les principes de la loi 101 «s'inscrivent dans le mouvement universel de revalorisation des cultures nationales qui confère à chaque peuple l'obligation d'apporter une contribution particulière à la communauté internationale». Le fait que le parti au pouvoir à l'époque vise à faire du Québec un pays souverain n'est pas sans lien avec ce dernier énoncé.

Néanmoins, la loi 101 réaffirme le statut de langue officielle du français et son caractère communautaire, mais elle n'est pas un appel à l'unilinguisme. Au contraire, elle ne décourage pas le multilinguisme, sauf qu'à l'instar de l'Ontario, aucun parti politique au pouvoir à Québec ne souhaite faire du Québec un État officiellement bilingue. Tous sont également d'accord pour protéger les droits de la minorité anglophone. Par contre, à la différence de l'Ontario qui souscrit au régime canadien, ils contestent l'application de la Loi sur les langues officielles dans les champs de juridiction provinciale comme l'éducation. Les gouvernements qui se succèdent à Québec se sont tous pliés aux exigences de la Charte canadienne des droits et libertés ainsi qu'aux jugements de la Cour suprême dans le domaine linguistique, sauf qu'ils ne peuvent le faire de façon automatique. Le gouvernement du Québec doit sans cesse veiller à ne pas remettre en cause les assises législatives de la dimension communautaire de la langue, à la différence du régime canadien qui souscrit au principe de libre choix, ou du régime ontarien, qui accorde des droits linguistiques à des individus là où le nombre le justifie, sans trop se soucier de la base communautaire du français.

Malgré un cadre légal qui les protège, plusieurs anglophones qui ont été témoins du développement du régime linguistique québécois ont quitté le Québec à l'époque, ce qui a suscité beaucoup d'émoi²³. Parmi ceux qui sont restés, certains ont entrepris de contester la loi 101 devant les tribunaux où ils ont généralement gagné leur cause, même s'ils ont aussi été obligés d'accepter les propos de la Cour suprême au

23. Pour plus de détails, voir Cardinal, 2010.

sujet de la légitimité du régime linguistique québécois. Une autre part de la communauté anglophone a accepté son nouveau statut, car force est de reconnaître que l'anglais n'est nullement menacé au Québec, malgré la prédominance du français. Par contre, rien n'indique qu'elle se soit ralliée à la promotion du français.

Le développement du régime linguistique québécois a également donné lieu à de nombreux débats entre le Québec et les francophones dans le reste du Canada. Une conséquence du régime linguistique canadien est qu'il a accordé un statut symétrique aux francophones hors Québec et aux anglophones du Québec. Ainsi, la Loi sur les langues officielles a été graduellement associée à la protection des minorités de langue officielle (anglaise au Québec et française ailleurs au Canada) plutôt qu'à la promotion du français au Québec. Pour leur part, les francophones hors Québec ont souvent été pris entre l'arbre et l'écorce et ont été les alliés des anglophones dans les causes visant à garantir le droit des minorités de langue officielle à une éducation dans leur langue. Ensuite, l'obligation du gouvernement canadien de voir à l'épanouissement des minorités de langue officielle est devenue un cheval de bataille important en milieu francophone, alors que le Québec n'a jamais accepté cette disposition en raison de l'élargissement du champ d'intervention du gouvernement fédéral dans les champs de juridiction provinciale. De plus, les mesures favorables à la reconnaissance d'un statut distinct pour le Québec par le gouvernement fédéral ont été généralement rejetées par les porte-parole des milieux minoritaires francophones. Toutefois, le gouvernement du Québec s'est doté, dès 1969, d'une politique d'appui aux activités des francophones hors Québec et a contribué modestement au rayonnement du français. En 2003, lorsqu'il renouvelle sa politique, il signe des ententes avec les provinces, incluant l'Ontario, afin de favoriser l'offre de services en français²⁴. Il joue aussi un rôle de leader au sein de la Conférence ministérielle sur la francophonie canadienne (CMFC)²⁵. Par contre, le Québec ne semble plus intervenir autant qu'auparavant dans le but de bilinguiser davantage les institutions fédérales. Cette bataille est plutôt entre les mains du Commissariat aux langues officielles qui voit dorénavant à l'évolution du bilinguisme au sein de la fonction publique fédérale.

24. Il faut noter que le gouvernement fédéral a aussi des ententes avec les provinces afin d'assurer la prestation de services en français dans d'autres domaines que l'éducation. Pour plus de détails, voir ministère du Patrimoine canadien, 2007.

25. La CMFC, créée en 1994, «regroupe les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la francophonie canadienne. La CMFC traite de diverses questions liées à la francophonie canadienne, oriente des démarches de coopération intergouvernementale et exerce un rôle rassembleur en appui à la francophonie canadienne» (Conférence ministérielle sur la francophonie canadienne, 2010).

En 2009, le débat à la Chambre des communes en vue d'exiger la nomination de juges bilingues à la Cour suprême a toutefois donné lieu à l'adoption d'une motion unanime à l'Assemblée nationale du Québec.

Sur le plan fonctionnel, l'aménagement et l'administration de la loi 101 ont donné lieu à une action intense de normalisation de la langue française tant au plan terminologique, scientifique et technique, que dans le domaine de la communication et des affaires. Elle a pour objectif de transformer le visage du Québec afin d'en faire une société francophone et d'influencer les comportements linguistiques des citoyens pour qu'ils puissent intégrer l'usage du français dans leurs activités, au travail en l'occurrence. Le ministère de l'Éducation a d'ailleurs une responsabilité importante en ce qui a trait à l'enseignement de la langue maternelle, tout comme le ministère de l'Immigration, qui a la responsabilité d'intégrer les immigrants à la société francophone.

Le Secrétariat à la politique linguistique du Québec et l'Office québécois de la langue française jouent un rôle clef dans la mise en application de la loi 101 et des autres dispositions législatives ayant trait à la langue. Le Secrétariat, créé en 1988, « exerce, au sein de l'administration publique québécoise, une mission de coordination, de concertation et de promotion à l'égard de la politique linguistique du Québec » (Secrétariat à la politique linguistique, 2010). Il a, entre autres, la responsabilité d'agir comme conseiller dans la mise en œuvre et la consolidation de la politique linguistique, et il intervient dans les dossiers judiciaires concernant la Charte de la langue française. Quant à l'Office, dont la création était prévue dès 1977 dans la Charte de la langue française, il veille au respect de cette charte, tout en surveillant l'évolution de la situation linguistique au Québec, en conduisant la politique en matière d'officialisation linguistique et de terminologie, et en prenant les mesures appropriées pour assurer la promotion du français (Office québécois de la langue française, 2010).

Finalement, le défi au Québec, comparativement à l'Ontario, a été de renverser une situation devenue intolérable pour la majorité des francophones et de jeter les bases d'un nouveau régime linguistique fondé sur le principe de territorialité afin de renforcer la langue sur son territoire. Par contre, à la différence de l'Ontario où la question du bilinguisme est somme toute réglée, au Québec, celle-ci continue de constituer un enjeu de tous les jours. Une des questions les plus pressantes au Québec est de mieux comprendre l'influence de l'usage de plus en plus répandu de l'anglais comme *lingua franca* internationale sur l'équilibre entre francophones et anglophones. Le Québec demeurera-t-il majoritairement francophone? Bien qu'une connaissance du français soit de plus en plus importante pour la population anglophone, l'usage

de l'anglais s'impose de plus en plus dans le monde du travail et dans l'espace public. Le plus inquiétant pour plusieurs est que les générations plus jeunes ne se sentent plus solidaires de la lutte en faveur du français, étant trop préoccupées à voir à leurs intérêts personnels. Un débat, par ailleurs, se poursuit aussi au sujet du besoin d'une loi fédérale qui reconnaisse la prédominance de la loi 101 dans l'encadrement des actions du gouvernement fédéral au Québec. Une solution doit être trouvée aux conflits entre les lois fédérales et provinciales; à ce chapitre, certains suggèrent qu'il faut donner un statut constitutionnel à la loi 101 afin d'en consacrer l'importance et lui reconnaître son rôle crucial dans l'établissement de la paix linguistique au Canada et au Québec.

4. DES ACCENTS DISTINCTS

L'analyse contextuelle des régimes linguistiques ontarien et québécois que nous avons proposée dans ce chapitre permet de soumettre un certain nombre de conclusions. D'abord, force est de reconnaître que depuis la Conquête jusque vers les années 1960, les approches à l'égard du français en Ontario et au Québec ont puisé dans un même héritage britannique de pluralisme et de répression. Les régimes qui se sont mis en place au sein de cet héritage ont été transformés de façon radicale. En Ontario, ces changements ont été graduels alors qu'au Québec, ils ont pris la forme d'un renversement fondamental des rapports entre la minorité anglophone et la majorité francophone.

Ensuite, nous constatons que l'attitude des gouvernements ontarien et québécois à l'égard du bilinguisme révèle des représentations de soi uniques au sein du fédéralisme canadien. La majorité anglophone de l'Ontario ne veut pas d'un bilinguisme officiel afin de protéger le caractère anglo-dominant de la province. La finalité de la politique ontarienne est plutôt de voir au développement d'un bilinguisme de fait, là où c'est raisonnable et pratique, soit dans des régions désignées bilingues. Elle ne remettra jamais en question le caractère fondamentalement anglophone du tissu social ontarien. Pour sa part, la majorité francophone du Québec ne veut pas d'un bilinguisme officiel et du libre choix en matière linguistique afin de protéger le caractère francophone de la province. La finalité de la politique québécoise est d'assurer à la fois la pérennité du français sur son territoire tout comme elle doit aussi voir à la protection des droits acquis des anglophones, qui passent d'un statut de majorité à celui de minorité. De plus, la politique québécoise se distingue de la politique ontarienne du fait qu'elle comprend aussi une dimension extraterritoriale. Le gouvernement du Québec a une politique d'aide aux francophonies du reste du Canada.

Finalement, les régimes linguistiques interagissent entre eux. D'une part, le régime linguistique canadien s'impose sur celui des provinces dans certains domaines comme l'éducation. Au Québec, il crée aussi d'autres obligations en raison de l'article 133 de la Constitution. De plus, s'il accepte indirectement un Ontario unilingue anglais, le gouvernement canadien ne semble pas vouloir reconnaître formellement un Québec à prédominance française. D'autre part, les régimes linguistiques ontarien et québécois contemporains sont en partie guidés par des principes communs, celui de refonder le Canada sur un pacte entre deux peuples et celui de réciprocité dans le domaine des droits des minorités. Que reste-t-il de ces principes? La montée de l'anglais comme *lingua franca* peut contribuer à miner la place du français tant au Québec, en Ontario, qu'au sein du gouvernement fédéral en exerçant des pressions pour que l'anglais redevienne la langue par défaut. La Constitution canadienne reconnaît que le français et l'anglais sont à égalité et qu'elles constituent des dimensions fondamentales de la société canadienne. Toutefois, l'intérêt pour les rapprochements entre francophones et anglophones au Canada a perdu de son actualité. L'Ontario ne joue plus son rôle de leader sur le plan constitutionnel comme à l'époque des années 1960 à 1980. Bref, au lieu d'inciter à une collaboration et une plus grande ouverture entre les collectivités qui les parlent, le français et l'anglais sont dorénavant des rivales. Elles paraissent davantage liées par ce qui les oppose que par ce qui les unit.

BIBLIOGRAPHIE

- Arzoz, X. (2000). « Language Rights as Legal Norms ». *European Public Law*, vol. 15, n° 4: 541-574.
- Berger, C. (1970). *The Sense of Power: Studies in the Ideas of Canadian Imperialism, 1867-1914*. Toronto: University of Toronto Press.
- Bock, M. et G. Gervais (2004). *L'Ontario français: Des Pays-d'en-Haut à nos jours*. Ottawa: Centre franco-ontarien de ressources pédagogiques.
- Canada (2010a). *Loi constitutionnelle de 1867*. Disponible en ligne : <http://laws.justice.gc.ca/fra/const/3.html#anchorbo-gas_93>, consulté le 29 octobre 2010.
- Canada (2010b). *Loi sur les langues officielles*. Disponible en ligne : <<http://lois.justice.gc.ca/fra/O-3.01/index.html>>, consulté le 29 octobre 2010.
- Cardinal, L. (2010). « Language Policy-making and Planning in Québec and in Canada ». Dans J. Rudy, S. Gervais et C. Kirkey (dir.), *Quebec Questions: Quebec Studies for the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Cardinal, L. (2008). « Bilinguisme et territorialité: les enjeux de l'aménagement linguistique au Canada et au Québec ». *Hermès*, vol. 51: 133-139.

- Cardinal, L. (2001). *Chroniques d'une vie politique mouvementée. L'Ontario français de 1986-1995*. Ottawa: Le Nordir.
- Cardinal, L. et A.-A. Denault (2007). « Empowering Linguistic Minorities: Neo-Liberal Governance and Language Policies in Canada and in Wales ». *Regional and Federal Studies*, vol. 17, n° 4: 437-456.
- Cardinal, L. et S. Lang (2007). « Les Franco-Ontariens et la pensée constitutionnelle de Roy McMurtry ». *Mens, Revue d'histoire intellectuelle de l'Amérique française*, vol. 7, n° 2: 279-311.
- Cardinal, L., N. Plante et A. Sauvé (2010). *Les mécanismes d'offre et de demande des services en français dans le domaine de la justice en Ontario: le point de vue des fonctionnaires et des usagers*. Toronto: Ministère du Procureur général.
- Centre de recherche en civilisation canadienne française (2004). « La présence française en Ontario: 1610, passeport pour 2010 – Le règlement XVII ». Disponible en ligne: <<http://www.crccf.uottawa.ca/passeport/IV/IVD1a/IVD1a.html>>, consulté le 29 octobre 2010.
- Coakley, J. (2008). « Langage, identité et État moderne ». Dans G. Lachapelle (dir.), *Diversité culturelle, identités et mondialisation*. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Commissariat aux langues officielles (2010). « Rôles ». Disponible en ligne: <http://www.ocol-clo.gc.ca/html/roles_f.php>, consulté le 29 octobre 2010.
- Commissariat aux services en français de l'Ontario (2010). *Rapport annuel 2009-2010: L'accès aux solutions*. Toronto: Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.
- Commissariat aux services en français de l'Ontario (2008). *Rapport annuel 2007-2008: Ouvrir la voie*. Toronto: Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.
- Conférence ministérielle sur la francophonie canadienne (2010). « À propos de nous ». Disponible en ligne: <<http://www.cmfc-mccf.ca/fr/about.php>>, consulté le 29 octobre 2010.
- Corbeil, J.-C. (2007). *L'embarras des langues. Origine, conception et évolution de la politique linguistique québécoise*. Montréal: Québec Amérique.
- Delisle, J. (2009). « Cinquante ans d'interprétation parlementaire ». *Revue parlementaire canadienne*, vol. 32, n° 2: 26-31.
- Dobrowolsky, A. et J. Jenson (2004). « Shifting Representations of Citizenship: Canadian Politics of "Women" and "Children" ». *Social Politics*, vol. 11, n° 2: 154-180.
- Encyclopédie canadienne (2010). « Acte de Québec ». Disponible en ligne: <<http://thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=f1ARTf0006592>>, consulté le 29 octobre 2010.
- Fernand, J. (2008). *Le point sur la formation des traducteurs et interprètes dans les 12 derniers pays membres de l'U.E.: Vers une réforme du régime linguistique de l'Europe?* Thèse de doctorat, Université Aix-Marseille I.
- Gervais, G. (1993). « L'Ontario français (1821-1910) ». Dans C. Jaenen (dir.), *Les Franco-Ontariens*. Ottawa: Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- Grin, F. (2006). « Peut-on faire confiance au modèle "1+>2"? Une évaluation critique des scénarios de communication dans l'Europe multilingue ». *Revista de Llengua i Dret*, vol. 45: 217-231.

- Gouvernement du Québec (2008). *La langue française au Québec: quelques repères*. Disponible en ligne : <http://www.spl.gouv.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/400ans_quelquesrepres2.pdf>, consulté le 29 octobre 2010.
- Heller, M. (2002). « Alternative ideologies of la francophonie ». *Journal of Sociolinguistics*, vol. 3, n° 3: 336-359.
- Irvine, J. (1989). « When talk isn't cheap: Language and Political Economy ». *American Ethnologist*, vol. 16, n° 2: 248-267.
- Jenson, J. et S. D. Phillips (1996). « Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada ». *International Journal of Canadian Studies*, vol. 14: 111-135.
- Kroskirty, P. V. (2000). « Regimenting Languages: Language Ideological Perspectives ». Dans P. V. Kroskirty (dir.), *Regimes of Language, Ideologies, Politics, and Identities*. Santa Fe: School of American Research Press.
- Kymlicka, W. et A. Patten (dir.) (2003). *Language Rights and Political Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Labrie, N. (2003). « Aperçu comparatif des politiques linguistiques canadiennes ». Dans Michael A. Morris (dir.), *Les politiques linguistiques canadiennes: approches comparées*. Paris: L'Harmattan.
- Laitin, D. (2007). *Nations, States, and Violence*. Oxford: Oxford University Press.
- Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé) (2001). Disponible en ligne : <<http://www.ontariocourts.on.ca/decisions/2001/december/lalondeC33807fr.htm>>, consulté le 29 octobre 2010.
- Laponce, J. (2007). *Loi de Babel et autres régularités des rapports entre langue et politique*. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Loughlin, J. (2005). « Les changements de paradigmes de l'État et les politiques publiques envers les minorités linguistiques et culturelles en Europe de l'Ouest ». Dans J.-P. Wallot (dir.), *La gouvernance linguistique: le Canada en perspective*. Ottawa: Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- McRoberts, K. (2002). « La politique de la langue au Canada: un combat contre la territorialisation ». Dans D. Lacorne et T. Judt (dir.), *La politique de Babel: du monolinguisme d'État au pluralisme des peuples*. Paris: Karthala.
- Migneault, G. (2007). « La progression des droits linguistiques au Nouveau-Brunswick dans une perspective historique globale ». *McGill Law Journal*, vol. 52, n° 1: 83-125.
- Ministère du Patrimoine canadien (2007). *La collaboration intergouvernementale en matière de services provinciaux et territoriaux dans la langue de la minorité: Réussites et défis (2003-2007)*. Ottawa: Sa Majesté la Reine du chef du Canada.
- Office des affaires francophones (2010a). « Organismes désignés ». Disponible en ligne : <<http://www.ofa.gov.on.ca/fr/loi-organismes.html>>, consulté le 29 octobre 2010.
- Office des affaires francophones (2010b). « Portrait de la communauté francophone de l'Ontario ». Disponible en ligne : <<http://www.ofa.gov.on.ca/fr/franco.html>>, consulté le 29 octobre 2010.
- Office québécois de la langue française (2010). « Mission et rôle ». Disponible en ligne : <<http://www.oqlf.gouv.qc.ca/office/mission.html>>, consulté le 29 octobre 2010.

- Ontario (2010). *Loi sur les services en français*. Disponible en ligne : <http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws_statutes_90f32_f.htm>, consulté le 29 octobre 2010.
- Québec (2010). *Charte de la langue française*. Disponible en ligne : <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_11/C11.htm>, consulté le 29 octobre 2010.
- Secrétariat à la politique linguistique (2010). « Mission et mandats ». Disponible en ligne : <<http://www.spl.gouv.qc.ca/ministreespl/spl/mission-et-mandats>>, consulté le 29 octobre 2010.
- Seymour, M. (2008). « Les lois linguistiques au Québec ou la longue histoire d'un malentendu ». Dans L. Cardinal (dir.), *Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques et nationales*. Sudbury : Prise de parole.
- Silverstein, M. (1979). « Language Structure and Linguistic Ideology ». Dans P. R. Cline, W. Hanks et C. Hofbauer (dir.), *The Elements: A Parasession on Linguistic Units and Levels*. Chicago : Chicago Linguistic Society.
- Sonntag, S. (2010). « La diversité linguistique et la mondialisation : les limites des théories libérales ». *Politique et Sociétés*, vol. 29, n° 1 : 15-45.
- Taylor, C. (1994). *Multiculturalisme. Différence et démocratie*. Paris : Aubier.
- Taylor, C. (1992). *Rapprocher les solitudes : écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*. Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Université d'Ottawa – UO (1980). Centre de recherche en civilisation canadienne-française (CRCCF), Fonds Association canadienne-française de l'Ontario (C2), C2/470/18, « Ontario, ministère du Procureur général, s.d., 1922, 1975-1981 – Mémoire du Ministère du Procureur général », 23 juin.
- Ville d'Ottawa (2010). « Politique de bilinguisme ». Disponible en ligne : <http://www.ottawa.ca/city_hall/policies/bilingualism_policy/index_fr.html>, consulté le 29 octobre 2010.

7. POLITIQUES FAMILIALES EN ONTARIO ET AU QUÉBEC

Différentes de loin ou loin d'être différentes?

PETER GRAEFE
et ANGELA ORASCH

Le 22 octobre 2008, c'est ironiquement à Toronto qu'on célèbre Pauline Marois, chef du Parti québécois. En effet, l'Ontario Coalition for Better Child Care (OCBCC) décide d'honorer M^{me} Marois en tant que protectrice des services de garde d'enfants à l'occasion du dixième anniversaire de la mise en œuvre du programme universel de services de garde à contribution réduite au Québec. Le contraste entre le Québec et l'Ontario, provinces voisines, peut sembler flagrant. D'un côté, le Québec possède un programme novateur de garde d'enfants misant sur l'apprentissage en bas âge ainsi qu'un haut taux de participation des parents au marché du travail. De l'autre côté, en Ontario, les parents de classe moyenne occupant un emploi sont contraints à de durs compromis quant au coût et à la qualité des services de garde. De même, on recense d'importantes distinctions en ce qui a trait, notamment, aux congés parentaux et aux prestations familiales. À ce titre, Diane-Gabrielle Tremblay (2009) affirme que les politiques familiales du Québec constituent un modèle intéressant pour les féministes du Canada anglais, en raison de leur capacité à offrir de meilleures prestations de maternité et à encourager une plus grande équité entre les parents dans le partage des soins aux nourrissons.

Le présent chapitre poursuit deux objectifs. En premier lieu, on y compare les développements récents en matière de politiques familiales en Ontario et au Québec. Il est tentant de mettre en lumière les divergences, comme nous le faisons ci-dessus, mais on risque alors

d'ignorer les parallèles entre les deux provinces, particulièrement en ce qui concerne les pressions sociales sur les politiques familiales de même que les conceptions qu'entretiennent les décideurs de l'architecture et des risques sociaux. En effet, en dépit d'une longue tradition d'exception en ce domaine au Québec, force est de constater que les choses évoluent rapidement. À la fin des années 1980 et au début des années 1990, on souligne les aspects natalistes des politiques québécoises, particulièrement au regard de la conception des prestations familiales et des primes à la naissance, tout en faisant fi des similitudes concernant la garde d'enfants. En accordant un prix à M^{me} Marois, l'OCBCC reconnaît la politique familiale du Québec de 1997, qui retire en bonne partie les objectifs explicitement natalistes, harmonise le système d'imposition et de transfert avec celui du gouvernement fédéral, mais situe la garde d'enfants dans une sphère qualitative différente des autres provinces (Jenson, 2002; Dandurand et Saint-Pierre, 2000). Autrement dit, malgré les divergences entre les politiques, il importe d'être conscient de la fluidité de ces différences, de même que de l'existence de points de convergence au sein des formes sociales et des cadres conceptuels à l'origine de ces politiques.

En second lieu, le présent chapitre a pour objectif d'expliquer les similitudes et les contrastes observés, notamment au moyen d'articles de synthèses. En dépit de la grande variété de cadres conceptuels permettant d'élaborer diverses typologies des politiques familiales, cette approche en elle-même tend à privilégier le recensement des différences entre les pays afin de combler les blancs. Au lieu de cela, nous employons les théories géographiques dans le but de cerner les aspects spatiaux et temporels du néolibéralisme, car ces dernières tiennent compte des forces structurelles qui influencent les politiques et les stratégies de l'État, même en tenant compte des variations et en essayant d'en comprendre les causes.

Le chapitre commence donc par aborder brièvement la définition des politiques familiales. Ces dernières revêtent une importance nouvelle en raison de leur interaction avec les « nouveaux risques sociaux » de l'économie postindustrielle et, conséquemment, de leur rôle potentiellement central au sein d'une architecture sociale renouvelée. Aussi, on peut en saisir les similitudes et les différences dans un cadre d'économie politique liant les politiques relatives à la garde d'enfants à des luttes étatiques plus vastes touchant les questions de production et de reproduction. On applique ensuite ce cadre à l'élaboration de politiques dans ce domaine en Ontario et au Québec au cours des 15 à 20 dernières années, ainsi qu'à une discussion au sujet des facteurs déterminants des diverses politiques. En général, nous constatons que les différences

entre les provinces sont attribuables à la présence de mouvements féministes et familiaux au Québec, et du rôle prépondérant des spécialistes du développement de l'enfant en Ontario.

I. DÉFINIR LES POLITIQUES FAMILIALES

Il est difficile de délimiter le domaine des politiques familiales aux fins de la présente étude pour deux raisons. D'abord, d'un point de vue empirique, le Québec offre une série de programmes qu'il définit comme faisant partie de ses « politiques familiales », ce qui donne lieu à des études et à des rapports gouvernementaux ou privés portant sur la réussite ou l'échec des politiques familiales. L'Ontario (ou toute autre administration nord-américaine : voir Dandurand et Saint-Pierre, 2000) ne configure pas le domaine des politiques familiales de la même façon ; au mieux, on y trouve une rhétorique d'aide aux « parents qui travaillent » associée à certaines politiques. Il en ressort qu'il n'est pas possible de comparer de manière purement empirique ce que ces provinces définissent comme des « politiques familiales ». Ainsi, nous devons nous appuyer sur les interprétations sociales et scientifiques des politiques familiales, mais là encore on se heurte à certaines difficultés.

Dans son ouvrage magistral intitulé *Restructuring Family Policy*, Maureen Baker définit les politiques familiales comme suit : « *official decisions to implement certain state-sponsored social programs, services, regulations, and laws relating to families* » (2006, p. 15). Il s'agit d'un point de départ embêtant, car les motifs d'exclusion de politiques y sont très faibles. Tous les aspects, du salaire minimum aux dispositions en matière d'immigration liées à l'organisation des chaînes transnationales de garde d'enfants, peuvent sembler influencer la manière dont les familles de différents niveaux de revenu organisent leur travail et la garde de leurs enfants. En pratique, les travaux sur les politiques familiales portent généralement sur la relation de ces dernières avec le marché du travail, la procréation et l'éducation des enfants ; le plus fréquemment, il s'agit de prestations familiales, de congés parentaux et de politiques liées à la garde d'enfants. Cette situation reflète une définition précoce du domaine, articulée autour de la problématique engendrée par la présence accrue des femmes sur le marché du travail et la pression qu'elle a exercée sur « *two of the most central institutions in society: the family and the workplace* » (Kamerman et Kahn, 1981). Un deuxième volet de recherche sur les politiques familiales, qui porte sur la manière dont elles font la promotion de familles « modèles » en matière de sexualité et de modes parentaux, recoupe le volet précédemment décrit, notamment en ce qui a trait à l'élaboration de typologies multidimensionnelles.

Dans le présent chapitre, nous allons adopter cette définition étroite des politiques familiales, basée sur les politiques conçues immédiatement autour de cet élément central, tout en admettant l'aspect très problématique d'une définition aussi restreinte du concept. En dépit du fait qu'une telle définition tient compte de l'effet des politiques sur les relations entre les parents et le marché du travail, et qu'elle peut parfois toucher certains aspects des relations entre les sexes au sein de la famille par rapport à la garde d'enfants et au partage des revenus, elle ignore les nombreuses autres politiques influençant les familles ainsi que les possibilités offertes à ses membres. Ainsi, lorsque nous écrivons au sujet des politiques familiales, nous sommes conscients de ne pas aborder l'ensemble des politiques liées à l'autonomie des femmes de choisir librement leurs attachements familiaux, comme les politiques relatives à la règle du conjoint pour l'aide sociale ou encore la multitude de mesures concernant la violence familiale. La tendance à ne retenir qu'une vue fragmentée des femmes dans le contexte familial (voir Brush, 2002) est sans l'ombre d'un doute liée à l'importance accordée aux enfants, importance qui, à son tour, masque les pressions familiales découlant de la prestation de soins aux parents âgés.

1.1. Politiques familiales : cadres internationaux

Il existe de nombreuses typologies pour la comparaison des politiques familiales des différents États providence occidentaux. Les typologies existantes placent généralement le Canada dans une catégorie libérale/de marché, associée à de faibles taux d'investissement et à une approche plutôt axée sur le laisser-faire quant à la définition normative de la famille (c.-à-d. n'offrant aucun soutien continu ni à la famille traditionnelle ni aux familles à deux revenus pressées par le temps) (Ferrarini, 2006); toutefois, d'aucuns sont d'avis que l'offre de congés parentaux plus généreux et d'un programme universel de garde d'enfants au Québec s'apparente à un modèle scandinave d'investissement et de soutien auprès des familles à deux revenus (et, par extension, auprès des femmes sur le marché du travail) (Tremblay, 2009). Néanmoins, pour de nombreuses raisons, on ne peut simplement placer l'Ontario et le Québec au sein d'une (ou de plusieurs) de ces typologies, et l'on doit plutôt faire appel à un ensemble différent de filtres théoriques afin de mener la comparaison.

D'abord, l'importance culturelle des notions de famille devrait permettre d'établir des distinctions relativement stables entre les pays à long terme, particulièrement en raison de la durabilité de l'État providence au sens large et des cadres du régime de production au sein desquels évoluent les pays; par contre, la multiplication des taxonomies et l'absence

de consensus sur l'adoption de quelques-unes avancent le contraire. Cette situation s'explique en partie par la difficulté que pose l'obtention de données dans l'ensemble des compétences administratives : l'intensité d'utilisation de certaines politiques familiales est difficile à quantifier ; la décentralisation de la prestation complique l'obtention de totaux généraux fiables (Ferrarini, 2006, p. 4-6) ; des aspects relativement précis de la conception de politiques peuvent avoir de fortes répercussions sur les configurations familiales idéales ; les politiques individuelles peuvent être assorties de buts et d'objectifs légèrement différents (voir l'ouvrage de Jenson de 2002 sur les politiques familiales du Québec), qui peuvent mener soit à des entrées conflictuelles au sein des typologies, soit à la nécessité de tenir compte de l'ensemble des politiques au moment d'y situer un pays (voir également Baker [2006] à propos du potentiel et des limites des typologies existantes).

Autre difficulté liée aux typologies comparées : leurs cibles sont mobiles, en raison des innovations substantielles et de l'importance des investissements récents réalisés dans l'ensemble des pays postindustriels occidentaux. Il s'agit d'une arme à double tranchant ; d'un côté, l'analyse typologique n'est pas suffisamment diachronique et, de l'autre, elle souligne excessivement les différences entre les administrations au détriment des points de convergence ou des domaines d'évolution parallèles. Le discours des organismes internationaux, notamment de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), penche fortement en faveur d'investir dans les politiques familiales liées aux enfants. Parmi ces instances internationales, il est à noter que, à l'exception du Québec, le Canada (dont l'Ontario) est perçu comme un traînard, particulièrement en matière de garde d'enfants. Différentes logiques provenant de différents acteurs justifient l'investissement. On trouve entre autres les effets sur la formation de capital humain, le potentiel d'apprentissage à vie, la prévention de futurs problèmes sociaux ainsi que le soutien à une meilleure équité des sexes (Mahon, 2009).

L'approche la plus répandue des États postindustriels en matière de politiques familiales et juvéniles porte néanmoins sur les « nouveaux risques sociaux » associés à l'économie du savoir. Fortement inspirée de la pensée de Gosta Esping-Andersen (2002), cette approche tient pour postulat que la famille joue, pour une variété de raisons interreliées, un rôle clé au sein d'États providence viables et concurrentiels. Dans un premier temps, le ménage à deux revenus est d'une importance centrale pour la diminution du risque de pauvreté, particulièrement de pauvreté infantile, et doit être soutenu à l'aide de transferts et de services afin d'être en mesure de combiner travail rémunéré et éducation des enfants. Ce soutien entraîne la création de nouveaux emplois tertiaires,

contribuant ainsi à l'atteinte du plein emploi. Toutefois, si l'on se fie à ce que les spécialistes du développement du cerveau affirment au sujet de l'importance des premières années, il ne suffit pas d'entreposer les enfants pendant que leurs parents travaillent, on doit favoriser l'accès à différentes formes d'enseignement et d'apprentissage dans le cadre des services de garde si l'on souhaite les voir réaliser leur plein potentiel d'apprentissage à long terme. Pour les mêmes raisons, on doit combattre la pauvreté infantile vu ses répercussions fondées sur le parcours de vie des personnes touchées en termes de coûts supérieurs pour l'État, ce qui une fois encore favorise les politiques de soutien aux parents à faible revenu, qu'il s'agisse de services de soutien ou de transferts de revenus. Des points semblables sont défendus par les chercheurs dans la domaine des politiques sociales au Canada (p. ex. Jenson, 2004 ; Maxwell, 2003) lors de discussions portant sur les nouveaux risques sociaux et l'architecture sociale nécessaire à leur gestion, et sont certainement manifestes dans le discours politique des gouvernements de l'Ontario et du Québec.

Toutefois, si l'on résume le discours des responsables de politiques, il apparaît que le terme « nouveaux risques sociaux » est porteur de l'inadéquation du rapport entre les politiques sociales existantes et les pratiques économiques émergentes, ce qui entraîne des problèmes de reproduction sociale. Autrement dit, les formes de capitalisme néolibéral pratiquées en Occident épuisent le peu de ressources et de temps que les familles consacrent à la prestation ou à l'achat de soins, et sont sujettes à débat quant aux politiques publiques appropriées permettant de combler cet écart. Les travaux portant sur les nouveaux risques sociaux sont fortement conditionnés par la prise de conscience du manque de réponses convaincantes provenant du modèle néolibéral à ce sujet, ou de l'inefficacité de ces réponses à bâtir des économies postindustrielles concurrentielles. Exprimé d'un point de vue critique, cet effort porte sur une crise de la reproduction sociale, au sens où les formes actuelles de concurrence économique dépendent de variables extraéconomiques consommées plus rapidement qu'elles ne sont reproduites (Jessop, 2000 ; Vosko, 2006), notamment la capacité de prise en charge des familles, la cohésion sociale et l'acquisition de compétences. Dans les économies de marché à tendance libérale, comme au Canada, on tente de réintégrer la dimension économique à la dimension sociale de manière à profiter des avantages du néolibéralisme tout en atténuant l'instabilité entourant la question de reproduction sociale. Cette réintégration peut se prêter à une interprétation polanyienne assez pure comme un moment de « néolibéralisme inclusif » (Craig et Cotterell, 2007), ou comme un débat complexe entre divers types de libéralismes, parmi lesquels un courant plus social ou égalitaire est parvenu

à contester certains aspects du néolibéralisme, ce qui donne lieu à un « libéralisme inclusif » caractérisé par un désir plus prononcé d'assurer un accès égal des personnes au développement de leurs capacités (Mahon, 2008).

En considérant les politiques familiales selon cette perspective, on peut les distinguer sans se soucier des typologies existantes (qui demeurent valables et dignes d'intérêt), mais en s'appuyant sur la manière dont les politiques familiales sont réinventées dans le contexte des « nouveaux risques sociaux » de même que dans le cadre élargi du changement économique. En effet, si nous nous trouvons actuellement dans une nouvelle période d'élaboration de politiques sociales où l'enfant et la famille revêtent une plus grande importance en tant qu'objets de politiques, alors un angle de comparaison possible consiste à cerner la manière dont cette perspective est adoptée et mise en œuvre dans différents contextes. Selon Klodawsky (2009), nous pouvons considérer trois types idéaux d'interventions : un premier, dans lequel les politiques familiales sont *mises en œuvre* dans le but d'étendre les variables du marché à d'autres sphères de l'existence ; un deuxième, dans lequel les politiques familiales servent de *mécanismes d'encadrement* en améliorant les pires travers du néolibéralisme sans en remettre en cause les principes centraux ; un troisième, dans lequel elles servent de *mesures compensatoires*, ouvrant des possibilités au-delà du néolibéralisme. Bien que le niveau d'abstraction d'une telle analyse signifie que les politiques pourraient découler de plus d'un type d'interventions (p. ex. un programme universel de garde d'enfants pourrait également encourager une plus grande marchandisation du travail des parents, même si son universalité reflète une certaine rupture par rapport au néolibéralisme), il permet de distinguer les politiques néolibérales des politiques libérales inclusives, et de tenir compte de celles qui vont au-delà du libéralisme inclusif vers la social-démocratie. Tandis que nous situons les politiques de l'Ontario et du Québec dans ce contexte, nous considérerons également les forces en présence : de nombreux travaux portant sur les nouveaux risques sociaux accordent une importance centrale aux spécialistes dans des « communautés épistémiques » qui en déterminent les risques et les solutions, mais les travaux sur le libéralisme inclusif (p. ex. Craig et Cotterell, 2007) laissent également entendre que les partis politiques, notamment ceux qui courtisent les électrices de classe moyenne, jouent un rôle important dans l'élaboration de telles politiques. En dernier lieu, une lecture historico-institutionnaliste suggère la nécessité de considérer un plus large éventail d'acteurs sociaux pour rendre compte des changements de politiques dans ce domaine (p. ex. Jenson, 2002). Ainsi, si nous observons des différences, nous tenterons de les comprendre par l'entremise des acteurs.

2. ONTARIO

L'Ontario ne s'est jamais doté de politiques familiales définies, mais a fait figure de chef de file pendant quelque temps parmi les provinces en matière de garde d'enfants. Comme l'a démontré Mahon dans une série d'articles (p. ex. 2010), l'activisme lié à la garde d'enfants fait depuis longtemps preuve de vigueur à Toronto. Tout a commencé après la Deuxième Guerre mondiale, alors que des initiatives municipales visaient à conserver les installations de garde d'enfants non parentales, tandis qu'au cours des années 1970 et 1980, les féministes de deuxième vague luttaient pour l'obtention d'un système abordable et de qualité. Toutefois, l'organisation politique de ce secteur demeure un peu inhabituelle, s'appuyant sur l'administration municipale de Toronto et cherchant à établir son modèle à plus grande échelle au moyen de politiques favorables au provincial et au fédéral. Jusqu'à la fin des années 1980, ce modèle réussit au provincial mais échoue au fédéral. Après l'abandon des politiques en matière de garde d'enfants du gouvernement conservateur fédéral de 1988, jugées largement insuffisantes, le gouvernement libéral de David Peterson annonce sa volonté d'aller de l'avant, à la fin des années 1980, avec le déploiement de prématernelles, de subventions pour les services de garde en fonction du revenu (plutôt que des besoins) et de subventions directes pour l'exploitation des garderies, avant de reculer une fois qu'il fut clair que le soutien du fédéral ne serait pas au rendez-vous (Mahon, 2010).

Par contre, du côté des prestations familiales et des congés parentaux, l'Ontario dépend traditionnellement des initiatives fédérales; les congés parentaux sont financés par le système d'assurance emploi et les prestations familiales, par le programme fédéral d'allocations familiales. La possibilité de prestations familiales provenant du gouvernement ontarien est néanmoins abordée sous le règne de Peterson, notamment dans le rapport *Transitions* du Comité d'examen de l'aide sociale. Il s'agit alors d'un moyen d'égaliser le traitement des assistés sociaux (recevant des prestations pour leurs enfants) et des travailleurs à faible revenu (qui n'en reçoivent pas), afin d'inciter ces premiers à réintégrer le marché du travail.

2.1. Tendances contradictoires

En 1990, l'élection d'un gouvernement NPD majoritaire est prometteuse d'avancées dans le domaine des politiques familiales, d'autant plus qu'il tente d'accélérer les réformes du gouvernement Peterson, et ce, durant une période où progressent certains discours relatifs aux nouveaux risques sociaux, notamment autour de mesures visant à

mobiliser les assistés sociaux et à promouvoir le développement d'enfants en santé en bas âge. Le gouvernement néodémocrate planifie alors l'adoption de services universels de garde d'enfants en Ontario avant février 1994. Il prévoit subventionner directement les garderies, organiser le financement à l'échelle régionale et établir un plafond de frais (White, 1997). Cependant, en 1994, en raison de la profonde récession que connaît l'économie ontarienne au début de cette décennie, le NPD reporte à plus tard sa stratégie de système universel, y compris la conversion d'exploitations privées en organismes à but non lucratif et la mise sur pied d'établissements préscolaires pour les 3 à 5 ans. Le gouvernement crée plutôt de nouvelles places subventionnées en garderie (avec fonds de soutien pour les dépenses d'établissement), afin d'appuyer ses politiques de mobilisation de la main-d'œuvre (Mahon, 2010); mais même à ce moment, tout porte à croire que la réforme de l'aide sociale, comme les propositions *Turning Point* de 2003, penche en faveur de la création de prestations familiales comme stratégie centrale, plutôt que du développement de services de garde d'enfants. Néanmoins, dans le cadre de sa stratégie à long terme, le gouvernement réunit une coalition de défenseurs des garderies fermement ancrés dans le mouvement féministe et d'experts du développement de l'enfant spécialisés en apprentissage et en prévention en bas âge, afin de tracer l'ébauche d'un système d'éducation de la petite enfance touchant à un large éventail de priorités. Le gouvernement conservateur de 1995 à 2003 balaie cette ébauche sous le tapis, et quand il revient après 2003, ce sera pour en présenter une version dépouillée de la quasi-totalité de son contenu féministe.

Les élus conservateurs de 1995 demeurent sceptiques quant à ces stratégies à long terme et essaient de revenir sur certaines initiatives du NPD, comme la parité salariale dans le secteur des garderies, les fonds de démarrage et d'établissement, le financement de prématernelles, les fonds alloués à la garde d'enfants dans les nouvelles écoles, ainsi que la priorité accordée aux fournisseurs de services de garde à but non lucratif (Mahon, 2010). Au total, durant le règne des conservateurs, les dépenses en services de garde sont passées de quelque 600 millions de dollars en 1994 et 1995 à 516,4 millions en 2001 (Cleveland et Colley, 2003).

Bien entendu, l'histoire des politiques familiales ne se résume pas au simple retour aux initiatives antérieures. Par exemple, elle n'a pu éviter l'influence de théories sur l'importance de la petite enfance, du moins telle que véhiculée par les initiatives fédérales et provinciales, comme la création du Supplément de la prestation nationale pour enfants (SPNE). Parce que cette prestation est considérée comme un revenu, la province peut en récupérer l'équivalent des assistés sociaux, pourvu qu'elle le réinvestisse ailleurs. En 1998, malgré l'instauration

par le gouvernement ontarien de son propre Supplément de revenu de l'Ontario pour les familles travailleuses ayant des frais de garde d'enfants, afin de compenser les montants récupérés auprès des familles à faible revenu devant assumer les frais de garde d'enfants en établissements non réglementés, aucun mécanisme ne permet de veiller à ce que cet argent serve à payer les services de garde d'enfants, et encore moins des services réglementés. L'intérêt renouvelé du gouvernement fédéral pour les politiques concernant la petite enfance a une fois de plus incité le gouvernement provincial à passer à l'action en 2000, comme en témoigne la signature d'une Entente de développement de la petite enfance (EDPE) avec le gouvernement fédéral. Amorcée en 2001 et inspirée du Plan d'action national pour les enfants, l'Entente comprend quatre programmes clés portant sur 1) la grossesse, la naissance et la première enfance; 2) la formation et le soutien des parents; 3) le soutien communautaire; et 4) l'apprentissage, le développement et les soins des enfants. Le Plan vise à encourager et à soutenir la santé et le développement intellectuel des enfants de 6 ans et moins. À cette fin, on crée les centres de la petite enfance dans l'ensemble de la province pour servir comme centres de ressources pour les parents, les membres de la collectivité et les fournisseurs de services de garde. Parmi les services offerts, on compte notamment des bibliothèques de prêt, du soutien à l'allaitement maternel, du counselling comportemental pour les enfants, des services de littératie et d'extension, ainsi que des activités axées sur l'enfant.

Les centres de la petite enfance constituent alors le principal moyen pour la province d'obtenir de nouvelles subventions fédérales, mais leur origine remonte à l'Étude sur la *petite enfance* de Margaret McCain et Fraser Mustard, présentée au gouvernement provincial en 1999. Ce rapport résume une bonne partie des connaissances neuroscientifiques à la base du libéralisme inclusif en faveur d'investissements dans les enfants, c.-à-d. que le développement complet des personnes est grandement lié à la santé et au développement du cerveau à un jeune âge. Les auteurs du rapport y recommandent la création de centres parentaux et de développement du jeune enfant, dont la mission serait éducative, en plus d'offrir des services de garde d'enfants hors du milieu familial. Toutefois, l'objectif du rapport, reflétant la réaction provinciale aux nouveaux programmes fédéraux en matière de petite enfance, est d'éviter de soutenir les services de garde hors du milieu familial, au profit d'une série de centres de ressources et d'accueil à l'échelle de la province. D'aucuns sont d'avis que l'indifférence à l'égard de la structure familiale en évolution et de la diversité sociale, de même que le manque de financement substantiel, sont responsables de l'échec du Plan d'action national pour les enfants à appuyer des services

de garde de grande qualité, accessibles et réglementés (Vosko, 2006). Par conséquent, le Plan en général et les centres de la petite enfance en particulier ont eu pour effet d'exacerber les inégalités et d'accroître les tensions liées à la reproduction sociale en raison de l'idéologie d'individualisation, de privatisation et de « familiarisation » qui les sous-tend. Comme le fait remarquer Mahon (2010) au sujet de l'EDPE, le gouvernement de l'Ontario a reçu 844 millions de dollars du gouvernement fédéral, sans pour autant créer (ou être tenu de créer) une seule place en garderie.

Ce nouvel ensemble de politiques n'est pas tellement adapté aux nouveaux risques sociaux. Le Comité d'étude sur le rôle du gouvernement, mandaté par le premier ministre Harris durant ses derniers jours au pouvoir, souligne que les politiques ontariennes sont déconnectées de l'évolution de la société, comme du taux très élevé (70% et plus) de présence sur le marché du travail de mères d'enfants à la maternelle, de la sécurité économique réduite des travailleurs, ainsi que des taux accrus de pauvreté chez les personnes occupant un emploi. Comme le relève Judith Maxwell (2003) dans son survol de la situation, on demande aux familles et aux personnes d'assumer davantage de risques, sans proposer de nouvelles mesures de soutien afin de concilier les réalités du travail et de la famille, d'atténuer les risques ou de contribuer à sortir les travailleurs de la pauvreté. L'idée maîtresse de l'argument est que le néolibéralisme a mené une offensive vers l'efficacité, mais une offensive qui ne fait que resserrer les programmes d'après-guerre sans les adapter à la société actuelle. Plus particulièrement, l'indifférence à l'égard des nouveaux risques sociaux s'observe dans divers domaines. Depuis 2008 par exemple, l'Ontario a réglementé les places en garderie pour seulement 13,6% des enfants de 0 à 12 ans (et pour 19,6% de ceux de 5 ans et moins), alors que ce taux est de 36% au Québec (25% pour ceux de 5 ans et moins) (Mahon, 2010). De même, autrefois moins marquée que dans les autres provinces, l'inégalité de revenu en Ontario parmi les familles avec de jeunes enfants a augmenté de façon spectaculaire au cours des années 1990, si l'on se fie au ratio des déciles supérieur et inférieur. Quarante pour cent des familles à faible revenu ont vu leur revenu stagner depuis les années 1970, en dépit de l'augmentation du nombre annuel de semaines de travail (Yalnizyan, 2007).

En 2003, la victoire du Parti libéral laisse entrevoir la possibilité de changement, car McGuinty promet de réinvestir dans les garderies en faisant une priorité de l'apprentissage chez les jeunes enfants. Les libéraux fédéraux se joignent à cet effort et promettent de s'attaquer à la question en profondeur selon quatre grands principes – la qualité, l'universalité, l'accessibilité et le développement – communément appelés *principes QUAD*. Toutefois, avant que cette initiative ne soit bien

implantée, les conservateurs de Stephen Harper remportent les élections fédérales de 2006 et annoncent leur intention d'annuler les ententes de financement conclues. À la place, ils lancent leur prétendue « prestation universelle pour la garde d'enfants », une prestation imposable de 100 \$ par mois par enfant de moins de 6 ans, que les familles ne sont pas obligées de consacrer à la garde des enfants. En dépit du plan conservateur, le gouvernement McGuinty décide d'aller de l'avant et de verser 105,7 millions de dollars aux municipalités en soutien aux garderies, et 24,8 millions pour hausser le salaire des employés de garderies de 3 % en moyenne (Mahon, 2010).

La récession de 2008 oblige le gouvernement McGuinty à prioriser les stratégies de réduction de la pauvreté, dont les plus urgentes concernent la pauvreté infantile. En 2009, l'Ontario demande l'élaboration du rapport Pascal, dans lequel on recommande une « journée continue » (entière) pour les enfants de 4 et 5 ans, puis des services de garde après l'école pour les enfants de 6 à 12 ans. Les politiques du gouvernement, dont l'intégration est graduelle, prévoient 200 millions de dollars pour la réalisation de la « journée continue » (enfants de 4 à 5 ans), ainsi que 700 millions pour 2011. Cet investissement fait suite au rapport Pascal, fortement marqué par la perspective selon laquelle l'apprentissage en bas âge représente une réalité économique et sociale pour les économies du savoir, tout comme l'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté qui soutienne également les initiatives en bas âge à titre de prévention. Grâce à une enveloppe budgétaire de 63,5 millions de dollars servant à remplacer le financement du fédéral, le gouvernement McGuinty continue à subventionner les places en garderie abandonnées par le gouvernement fédéral, permettant ainsi à quelque 1 000 travailleurs en garderie de conserver leur emploi (« Ontario... », 2010). De plus, la province collabore avec les administrations locales et fournit les fonds aux centres de garde afin d'accroître le nombre de places subventionnées (Mahon, 2010). De ce côté, nous assistons à la renaissance d'initiatives visant à accroître le financement public et l'accès universel, notamment pour les enfants de 4 et 5 ans, mais formulées majoritairement en termes de développement de l'enfant et de prévention; la conception et la rhétorique de ces initiatives offrent peu en matière d'égalité des sexes et de qualité d'emploi pour les travailleurs en garderie.

Tandis que l'Ontario comble lentement l'écart avec le Québec sur le plan de l'éducation de la prime enfance, ses efforts se font plus marqués avec le lancement de la prestation ontarienne pour enfants (POE) en 2007. En 2010, la province verse 1 100 \$ par enfant par année, en plus des prestations du fédéral aux parents à faible revenu. L'adoption

de la POE place l'Ontario parmi les provinces ayant utilisé les suppléments de prestation nationale pour enfants récupérés des assistés sociaux pour lancer une prestation provinciale pour enfants et, ce faisant, pour mettre fin aux subventions provinciales pour les services de garde aux parents occupant un emploi. Ce type de prestation aux parents à faible revenu a des racines profondes en Ontario. D'abord soulevée dans le cadre du rapport *Transitions* sur l'aide sociale à la fin des années 1980 (sous la rubrique « *Taking children off welfare* »), l'idée est reprise par le gouvernement NPD en 1993-1994, mais a dû être abandonnée en raison de son coût et du manque de coopération de la part du gouvernement fédéral. L'idée resurgit ensuite chez les partisans de politiques sociales progressistes à la suite des élections provinciales de 2003 (p. ex. Stapleton, 2004) et acquiert une crédibilité supplémentaire lorsque la Toronto City Summit Alliance, à l'initiative du monde des affaires, la met de l'avant dans le cadre de son rapport sur la modernisation du soutien au revenu pour les adultes en âge de travailler. En ajoutant la POE aux prestations fédérales aux enfants et à divers modestes crédits d'impôt, les parents à faible revenu touchent maintenant près de 6 000 \$ par année pour un premier enfant. Même si la POE réduit l'écart entre le soutien offert aux familles à faible revenu au Québec et en Ontario, la cessation graduelle des prestations survient uniquement à mi-chemin de la classe moyenne, et ne s'accompagne ni d'un transfert ni d'un crédit d'impôt à application quasi universelle comme au Québec. Cette prestation semble presque entièrement justifiée par sa capacité à briser le prétendu piège de l'aide sociale, comme c'est également le cas de plusieurs petits changements liés à l'octroi de l'assurance dentaire et de santé des prestataires de l'assurance sociale à d'autres travailleurs à faible revenu.

En résumé, les politiques familiales de l'Ontario servent principalement de mécanismes d'encadrement. Sur le plan des services de garde, les prématernelles offrant des journées complètes de garde marquent un pas vers l'universalité, mais dans un contexte général de sous-financement des services de garde d'enfants et d'éducation, et de faible soutien aux parents qui travaillent et qui ont de jeunes enfants. De même, bien que les prestations familiales contribuent à combler l'écart entre les revenus stagnants et les besoins des familles, l'importance accordée au piège de l'aide sociale signifie qu'elles demeurent ciblées et avaries, et ne changent pas suffisamment les règles du jeu pour les familles de classe moyenne en manque de temps.

3. QUÉBEC

3.1. Contexte

Au Québec, à la différence de l'Ontario, les politiques familiales se rattachent à une longue tradition de politiques publiques clairement établies. En effet, on en attribue l'origine à la création du ministère de la Famille et du Bien-être en 1961, à la création du Conseil supérieur de la famille en 1964, ainsi qu'au développement d'un système distinct d'allocations familiales en 1967 (Conseil de la famille et de l'enfance, 2008, p. 10). Le Ministère et le Conseil ferment leurs portes lors de l'intégration des politiques sociales au ministère des Affaires sociales au début des années 1970, mais avant sa fermeture, le Conseil réussit à élaborer un ensemble d'idées au sujet des politiques familiales ainsi qu'un réseau de soutien d'organismes non gouvernementaux du secteur, de telle manière que le sujet ne disparaît pas complètement de l'ordre du jour dans la foulée. Dès le début, on conteste certaines idées au sujet des politiques familiales; la conception selon laquelle la redistribution verticale assure le bien-être des personnes et des familles l'emporte, mais sans entièrement supplanter l'intérêt à l'égard du natalisme (Jenson, 1998, p. 204). À la fin des années 1970, sous le règne du Parti québécois, le balancier penche en faveur du natalisme (mais une fois de plus, les courants de pensée divergents demeurent suffisamment forts pour contester ce changement), particulièrement dans le contexte de l'élaboration des projections démographiques nécessaires au soutien de la nouvelle stratégie industrielle de la province, *Bâtir le Québec* (Jenson, 1998; Conseil de la famille et de l'enfance, 2008). Ce tournant alimente les politiques familiales natalistes des libéraux en 1988, qui donnent lieu aux fameuses « primes à la naissance », visant à encourager les familles à avoir au moins trois enfants, tout comme au congé parental supplémentaire non rémunéré (Baker, 1990). Toutefois, cette période est aussi marquée par le développement de la concertation entre le public et le privé: ce dernier avait demandé l'intervention de l'État au début des années 1980 et s'est engagé dans un long processus consultatif qui détourne quelque peu l'attention du taux de natalité. Aussi, dans le sillon de la stratégie de 1988, les représentants de l'État et du privé collaborent étroitement à trois plans d'action, dont le dernier comprend des engagements de part et d'autre. En 1988, la reconstitution du Conseil de la famille et la création du Secrétariat à la famille renouvellent la capacité de l'État de prendre de telles initiatives (Conseil de la famille et de l'enfance, 2008). La politique de 1988 modifie également les impôts et les transferts, positionnant le Québec devant toutes les autres provinces en matière de soutien par l'entremise du système fiscal.

Bien que Baker (1990) identifie le natalisme comme un élément distinct des politiques québécoises durant cette période, il n'en demeure pas moins que, jusqu'à la période actuelle de réforme de l'État providence, les deux principales différences par rapport à l'Ontario sont l'élaboration de politiques provinciales de transfert fiscal (comparativement à la forte dépendance au fédéral de l'Ontario) et la structure des intérêts dans le domaine relativement au développement d'un réseau de politiques familiales. Même si en 2008 les partisans de services de garde de l'Ontario pouvaient s'inspirer du Québec, la Belle Province ne retient pas l'attention en matière de politiques familiales depuis le milieu des années 1990. En fait, le système québécois présente un développement similaire voire inférieur au système ontarien sur le plan des places, de la répartition entre les établissements à but lucratif ou non, ainsi que des places de garde subventionnées (CRRU, 1997).

3.2. Contexte des changements récents

À partir de 1990, l'élaboration des politiques familiales repose de toute évidence sur cette base, mais témoigne également d'un environnement transformé et en transformation. Comme d'autres pays industriels avancés, le Québec fait face à une période d'austérité budgétaire l'incitant à rationaliser les programmes existants et à rejeter la responsabilité de l'État sur les familles et le secteur tertiaire (Dandurand et Saint-Pierre, 2000). Plusieurs politiques publiques importantes sont reformulées selon des idées néolibérales, notamment au sujet de la mobilisation ou de l'assistance-travail (*workfare*) des assistés sociaux (Jenson, 2002), mais il faut également mentionner que le discours des experts comporte un volet prévention.

Les politiques familiales doivent aussi tenir compte de l'évolution constante de la famille, dont l'accroissement de familles à deux revenus et du stress lié au manque de temps, puisque l'augmentation des heures de travail rémunérées des familles ne se traduit pas par l'amélioration du niveau de vie. Au Québec, le taux de participation des femmes au marché du travail passe de 41 % en 1976 à 61 % en 2008, tandis que le taux d'emploi des femmes de 25 à 44 ans grimpe de 48,4 % en 1978 à 79,2 % en 2008, surpassant l'augmentation en Ontario de 63 % à 77,8 % au cours de cette période. Malgré ce changement marqué, les revenus stagnent bien souvent ; les revenus familiaux marchands chutent de 53 900 \$ en 1976 à 51 900 \$ en 2006 (en dollars de 2007), alors que le revenu familial médian après impôt et transfert passe de 50 600 \$ à 54 500 \$ durant la même période. Ainsi, le principal changement concerne le système fiscal et de transfert, au bénéfice

des familles médianes. La capacité du système fiscal et de transfert du Québec à réduire les inégalités entre les familles témoigne également de sa force : il permet de réduire le coefficient de Gini (mesure répandue d'inégalité du revenu) de 0,143 comparativement à 0,109 en Ontario. Les prestations pour enfants font certainement partie de l'équation ; au total, les transferts représentent 66 % de la réduction du coefficient de Gini au Québec, comparativement à 61 % en Ontario (Godbout et Joanis, 2009). Malgré cette différence, un aspect tout aussi important est que le marché du travail a absorbé la participation accrue des femmes au travail rémunéré, mais n'a pas réussi à traduire la hausse du PIB par habitant et de productivité au cours du dernier quart de siècle en une augmentation du bien-être, et a confié cette lourde tâche à l'État.

3.3. Les bouleversements de 1997 et leurs répercussions

Au Québec, le grand changement en matière de politiques familiales se produit en 1997. Les sources de ce changement sont diverses. Jenson (2002) souligne comment les trois éléments de ces politiques (abordés plus loin) forment un ensemble interrelié pouvant rallier un large éventail d'intérêts. Ces politiques réunissent l'importance émergente qu'accordent les experts à la prévention et au développement de l'enfant, les demandes de longue date formulées par les mouvements féministes et des familles, ainsi que les préoccupations du gouvernement à propos de la mobilisation des bénéficiaires de l'aide sociale (pour une interprétation légèrement différente, voir Dandurand et Saint-Pierre, 2000). La capacité d'atteindre ce consensus découle en partie des réseaux existants de politiques familiales. La présence de ces réseaux explique pourquoi une politique élaborée en période d'austérité budgétaire et portant notamment sur la mobilisation des assistés sociaux possède néanmoins de forts accents d'égalité des chances, d'équité et de solidarité (Jenson, 2002).

Un premier volet des politiques familiales consiste à regrouper trois allocations familiales, dont les fameuses primes à la naissance et les prestations pour enfants dans le cadre du système d'aide sociale, en une seule allocation familiale. À cette allocation, inversement proportionnelle au revenu, s'ajoute un crédit d'impôt familial non remboursable, le seul crédit du genre pour les familles avec enfants au Canada (Jenson, 2002; Conseil de la famille et de l'enfance, 2008). Le deuxième volet, le mieux connu, porte sur la mise en place d'un programme universel et abordable de garde d'enfants par l'entremise des Centres de la petite enfance (CPE). Les garderies à but non lucratif établies dans le cadre de ce programme offrent des services de garde et supervisent la garde en

milieu familial. Cet aspect des politiques familiales encourage ainsi la création d'organismes communautaires souples à l'écoute des besoins, à but non lucratif, proposant des services de qualité, ainsi que la subvention des places créées afin de limiter la contribution parentale à 5 \$ par jour (Jenson, 2002). Le dernier volet mis en œuvre de la stratégie de 1997 est la politique liée aux congés parentaux. Il suppose des négociations avec le gouvernement fédéral, qui refuse finalement de modifier sa compétence dans ce domaine. Cette politique entre en vigueur en 2006 et connaît un succès inespéré. Le programme se distingue de celui du fédéral de trois façons : d'abord, il offre de meilleurs taux de remplacement ; ensuite, il réserve du temps (de 3 à 5 semaines) au père ; enfin, il est déterminé à partir du revenu plutôt que de l'admissibilité à l'assurance emploi, facilitant ainsi l'accès aux parents à faible revenu ou occupant des emplois marginaux non couverts par l'assurance-emploi (Chaussard, Gerecke et Heymann, 2008 ; Tremblay, 2009).

La période de 1997 à 2003 est marquée par la mise en œuvre de la politique, notamment par la dure tâche de créer un grand nombre de nouvelles places réglementées en réponse aux attentes des parents (c.-à-d. que leur enfant a droit à une place), alors qu'après 2003, on apporte des changements à la politique qui en modifient le sens. Dès le début de leur premier mandat, les libéraux indiquent leur intention de hausser les tarifs, notamment pour les familles à revenu supérieur, mais doivent se contenter de porter le coût quotidien des places à 7 \$ en raison de la forte opposition populaire. Toutefois, les changements les plus importants sont moins apparents. Premièrement, les libéraux affichent une préférence marquée pour l'admissibilité de garderies à but lucratif au financement public, de toute évidence parce qu'ils peuvent y ajouter des places plus rapidement en raison de l'absence de conseil d'administration démocratique. Il en résulte une hausse des garderies à but lucratif et la priorisation de la garde de jour, au détriment d'une éducation de la prime enfance de qualité (Jenson, 2009). Deuxièmement, ils modifient la gouvernance du système afin de réduire le pouvoir des Centres de la petite enfance, dotés de conseils communautaires qui favorisent la qualité des services éducatifs, au profit d'organismes de coordination à grande échelle. Cette tendance s'accroît avec le budget provincial de 2010, qui accroît le crédit d'impôt pour les frais de garderie plutôt que de créer de nouvelles places au sein du réseau public (Roy et Robitaille, 2010).

Par ailleurs, en 2005, le gouvernement libéral consolide et accroît les prestations pour enfants, par la fusion des crédits d'impôt et des allocations actuels dans le cadre du crédit d'impôt remboursable Soutien aux enfants. Pour un premier enfant, il garantit 611 \$ par année aux couples et au moins 916 \$ aux familles monoparentales. Toutefois, les

prestations en fonction du revenu font grimper ces montants à 2 176 \$, pour les couples gagnant moins de 44 788 \$, et à 2 938 \$, pour les familles monoparentales dont le revenu est inférieur à 32 856 \$, ce qui correspond à près du double, voire du triple de ce que prévoit la prestation ontarienne pour enfants, mais demeure en deçà de ce qu'offrent d'autres pays par quelque 1 000 \$ ou 2 000 \$ (Conseil de la famille et de l'enfance, 2008). De plus, le gouvernement met en place un autre crédit d'impôt remboursable, la prime au travail, afin de remplacer les suppléments de salaire accordés aux parents occupant un emploi.

En somme, en dépit de l'importance accordée par la politique de 1997 à l'universalité et au secteur public, et du pouvoir donné aux organismes communautaires (CPE), qui semblaient aller au-delà du néolibéralisme, l'utilisation de subventions publiques pour le financement de garderies privées témoigne d'une philosophie néolibérale, tout comme la possibilité pour les exploitants privés de revendre les permis de garderie qu'ils se sont procurés à 157 \$ pour un million de dollars (du moins selon les partisans de garderies publiques comme Roy et Robitaille, 2010) ainsi que l'impunité relative avec laquelle ils peuvent facturer des suppléments illégaux. Il ne s'agit pas ici de réduire la politique québécoise relative à la garde d'enfants à une tentative néolibérale pour en faire un nouveau centre de profit, mais de prendre note du renversement de la vapeur. Il apparaît prudent de situer cette dernière dans le cadre d'une stratégie d'encadrement, dont le but est de permettre une forte participation au marché du travail et de prévenir les problèmes à long terme dès les premières années, stratégie qui sert presque de mesure compensatoire par son universalité, son intérêt pour la qualité, son discours au sujet de l'égalité des sexes, ainsi que son appui communautaire. Néanmoins, les changements apportés après 2003 par le gouvernement libéral favorisent la compensation plutôt que l'encadrement.

4. DISCUSSION ET CONCLUSION

Si nous devons classer les provinces par rapport aux catégories abordées à la section 3, il serait possible de les placer toutes deux au stade de l'expérimentation des mécanismes d'encadrement, mais le Québec serait jusqu'à présent ouvert aux possibilités de compensation. C'est particulièrement évident dans le choix d'un modèle universel d'apprentissage développemental pour l'éducation de la petite enfance et de possibilités d'emplois de meilleure qualité dans ce secteur. De même, on le constate par le système de congés parentaux offrant des taux de remplacement supérieurs et des mesures incitatives pour la participation des pères à la garde d'enfants.

Bien que le propos du présent chapitre confirme l'idée répandue au sujet de la différence du Québec, il demeure que le contexte de participation accrue au marché du travail et de revenu stagnant amène les familles de l'Ontario et du Québec à augmenter leurs heures de travail. Ainsi, dans ce contexte, les familles du Québec ont toujours de la difficulté à concilier travail-famille (Tézli et Gauthier, 2009), et ce, en dépit de preuves montrant que les politiques familiales du Québec contribuent à établir une répartition plus égalitaire des rôles sexuels plus rapidement qu'ailleurs au Canada (Tremblay, 2008). En outre, depuis l'instauration de prématernelles à temps plein et de la prestation ontarienne pour enfants, l'écart s'est atténué entre les deux provinces sur les plans du revenu et de la garde d'enfants, sans pour autant que le Québec semble enclin à prendre des mesures qualitatives qui lui redonneraient l'avance sur son voisin. Même s'il y a matière à présenter les politiques québécoises comme distinctes du modèle canadien (que l'Ontario exemplifie également), il demeure qu'elles forment un mécanisme d'encadrement néolibéral autant qu'un regard vers des possibilités non néolibérales.

Toutefois, en dépit du fait que les politiques familiales des deux provinces entrent dans une même catégorie, leur positionnement dans cette catégorie diffère. Comme l'indiquent Craig et Cotterell (2007), les différences entre partis politiques importent. Les élans de libéralisme inclusif sont liés à la présence de partis de réforme sociale, qu'il s'agisse du PQ au Québec ou des libéraux en Ontario, alors que le libéralisme inclusif fait du sur-place sous les libéraux de centre-droit au Québec ou fait volte-face sous les conservateurs en Ontario. Un tel portrait ne rend toutefois pas complètement justice à la situation, mais reflète mieux la situation en Ontario, où le gouvernement conservateur de Harris a canalisé la colère des travailleurs masculins de classe moyenne, et où les libéraux ont été portés au pouvoir en 2003 grâce à leur promesse de remédier à la dislocation et à l'inégalité engendrées par le règne des conservateurs. Même dans ce cas, les libéraux ne correspondent que partiellement à la description, car ils ne sont pas véritablement un parti social-démocrate.

Une autre explication vient de l'étude de l'interaction des mouvements sociaux avec l'État. Comme nous l'avons vu, les politiques familiales du Québec sont élaborées dans le cadre d'une discussion en continu avec les acteurs non gouvernementaux, dont les mouvements de la famille et féministe. Les raisons de la plus grande perméabilité de l'État québécois aux groupes d'intérêts organisés, également observée dans d'autres domaines de politiques (Hamel et Jouve, 2006), restent à élucider; cependant, elles ont certainement à voir avec l'influence et l'organisation des groupes de pression au Québec (Laforest, 2007)

et avec la tendance nationaliste à tenter de favoriser l'inclusion (Béland et Lecours, 2008). Par contraste, il faut plus de temps à l'État ontarien pour élaborer les mécanismes servant à représenter ces groupes et à dialoguer avec eux, et il lui faut moins de temps pour les dissoudre au cours des années 1990 néolibérales. Cela nous ramène au rôle des partis politiques, mais nous pousse également à reconnaître la manière dont les institutions, en tant que pouvoir figé, limitent la liberté des partis, comme c'est le cas après 2003 lorsque le parti libéral du Québec annonce son intention de libérer l'État de tout ce « corporatisme » et fait face à une importante résistance, ne parvenant qu'à exécuter furtivement une partie de ses projets.

Cette différence de perméabilité entraîne ainsi des écarts dans l'accès au groupe restreint de décideurs de politiques dans les deux cas. Tandis que des idées semblables circulent dans les deux provinces quant au rôle des politiques familiales en matière de nouveaux risques sociaux (Mahon, 2010), différents ensembles d'acteurs participent étroitement aux discussions, menant ainsi à différentes politiques. Nous pensons notamment aux mouvements féministe et de la famille au Québec. Ces groupes prennent part à une discussion portant principalement sur les nouveaux risques sociaux et en élargissent la portée jusqu'aux valeurs ajoutées, dont la redistribution verticale et horizontale pour le soutien aux familles et la valeur du plan universel pour la garde d'enfants dans le cadre d'un modèle de développement prônant l'égalité des sexes.

Ces groupes sont loin de jouer un rôle aussi central dans l'élaboration de politiques en Ontario. Le mouvement féministe s'est beaucoup affaibli durant le passage au pouvoir des conservateurs de Harris, et il n'existe aucun mouvement de la famille. Ainsi, lorsque les décideurs abordent la question des nouveaux risques sociaux, personne ne fait valoir de lignes d'action social-démocrates sur la question de la garde d'enfants, ou sur celle de la combinaison d'accès universel et de prestations familiales en fonction du revenu. Les groupes militant pour l'ajout de politiques familiales à l'ordre du jour sous le gouvernement libéral ontarien d'après 2003 sont beaucoup plus près des discours sur la prévention durant la première enfance, et sur l'importance des prestations pour enfants comme solution au prétendu piège de l'aide sociale.

Si l'on considère l'Ontario et le Québec dans un contexte plus vaste, le cas des politiques familiales démontre la prééminence de certaines différences bien ancrées relatives à la perméabilité de l'État et à l'influence de différents acteurs sociaux (comme les mouvements féministes et communautaires). Toutefois, les différences découlent également de choix électoraux, ce qui, au fil du temps, accorde davantage de fluidité à leur portée et à leur origine. Finalement, lorsque l'on compare

les provinces, il est tentant de chercher les différences; mais, dans ce domaine de politiques à tout le moins, les points communs attribuables à la réflexion internationale en matière de politiques, au fonctionnement des économies politiques contemporaines, ainsi qu'aux grandes philosophies économiques et politiques signifient que ces différences s'inscrivent au sein d'importantes similarités qui valent également la peine d'être examinées.

BIBLIOGRAPHIE

- Abrahamson, P., T. P. Boje et B. Greve (2005). *Welfare and Families in Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Baker, M. (1990). *Family Policy in Québec*. Ottawa: Bibliothèque du Parlement.
- Baker, M. (1995). *Canadian Family Policies: Cross-National Comparisons*. Toronto: University of Toronto Press.
- Baker, M. (2006). *Restructuring Family Policies: Convergences, Divergences*. Toronto: University of Toronto Press.
- Béland, D. et A. Lecours (2008). *Nationalism and Social Policy*. Toronto: Oxford University Press.
- Brush, L. D. (2002). «Changing the Subject: Gender and Welfare Regime Studies». *Social Politics*, vol. 9, n° 2: 161-186.
- Chaussard, M., M. Gerecke et J. Heymann (2008). *The Work Equity Index: Where the Provinces and Territories Stand*. Montréal: Institut des politiques sociales et de la santé.
- Cleveland, G. S. C. (2003). *The Future of Government in Supporting Early Childhood Education and Care in Ontario*. Rapport préparé pour le comité Panel on the Role of Government, 1^{er} juin 2003.
- Conseil de la famille et de l'enfance (2008). *La politique familiale au Québec: visée, portée, durée et rayonnement*. Québec: Conseil de la famille et de l'enfance.
- Craig, D. et G. Cotterell (2007). «Periodising Neoliberalism?». *Policy & Politics*, vol. 35: 497-514.
- Childcare Resource and Research Unit – CRRU (1997). *Child Care in Canada: Provinces and Territories*. Toronto: CRRU.
- Dandurand, R.-B. et M.-H. Saint-Pierre (2000). «Les nouvelles dispositions de la politique familiale québécoise. Un retournement ou une évolution prévisible?». Dans M. Simard et J. Alary (dir.), *Comprendre la famille. Actes du 5^e Symposium québécois de recherche sur la famille*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Esping-Andersen, G. (dir.) (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferrarini, T. (2006). *Families, States and Labour Markets*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Godbout, L. et M. Joanis (2009). « Mise en contexte : Voir au-delà de la récession ». Dans M. Joanis et L. Godbout (dir.), *Le Québec économique 2009-2010*. Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Hamel, P. et B. Jouve (2006). *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Jenson, J. (1998). « Les réformes des services de garde pour jeunes enfants en France et au Québec : Une analyse historico-institutionnaliste ». *Politique et sociétés*, vol. 17 : 183-216.
- Jenson, J. (2002). « Against the Current: Child Care and Family Policy in Québec ». Dans S. Michel et R. Mahon (dir.), *Child Care Policy at the Crossroads*. New York : Routledge.
- Jenson, J. (2004). « Changing the Paradigm: Family Responsibility or investing in children ». *The Canadian Journal of Sociology*, vol. 29, n° 2 : 169-192.
- Jenson, J. (2009). « Rolling Our or Backtracking on Québec's Child Care System? Ideology Matters ». Dans M. Griffin Cohen et J. Pulkingham (dir.), *Public Policy for Women: The State, Income Security and Labour Market Issues*. Toronto : University of Toronto Press.
- Jessop, B. (2000). « The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism ». *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24 : 323-360.
- Kammerman, S. B. et A. J. Kahn (1981). *Child Care, Family Benefits, and Working Parents: A Study in Comparative Policy*. New York : Columbia University Press.
- Klodawsky, F. (2009). « Home Spaces and Rights to the City: Thinking Social Justice for Chronically Homeless Women ». *Urban Geography*, vol. 30 : 591-610.
- Laforest, R. (2007). « The Politics of State/Civil Society Relations in Québec ». Dans M. Murphy (dir.), *Canada: The State of the Federation 2005*. Kingston : Institut des relations intergouvernementales.
- Mahon, R. (2008). « Varieties of Liberalism : Canadian Social Policy from the "Golden Age" to the Present ». *Social Policy and Administration*, vol. 42 : 342-361.
- Mahon, R. (2009). « Transnationalising (Child) Care Policy : The OECD and the World Bank ». Communication préparée pour la RC19 Conference of the International Sociological Association, Montréal, août.
- Mahon, R. (2010). « Gender and the New Politics of Redistribution : Child Care Policy in Ontario ». Communication préparée pour le New Politics of Redistribution workshop, University of Toronto, mai.
- Maxwell, J. (2003). « The Great Social Transformation : Implications for the Social Role of Government in Ontario ». Rapport préparé pour le comité Panel on the Role of Government. Ottawa : Canadian Policy Research Networks.
- « Ontario Pumps Billions into Education ». *Toronto Star*, 25 mars 2010.
- Roy, S. et J. Robitaille (2010). « Profits et services de garde ne font pas bon ménage ». *Le Devoir*, 5 juillet.
- Stapleton, J. (2004). *Transitions Revisited: Implementing the Vision*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy.

- Tézli, A. et A. H. Gauthier (2009). «Balancing Work and Family in Canada: An Empirical Examination of Conceptualizations and Measurements». *Canadian Journal of Sociology*, vol. 34 : 433-462.
- Tremblay, D.-G. (2009). «Québec's Policies for Work-Family Balance: A Model for Canada?». Dans M. Griffin Cohen et J. Pulkingham (dir.), *Public Policy for Women: The State, Income Security and Labour Market Issues*. Toronto : University of Toronto Press.
- Vosko, L. (2006). «Crisis Tendencies in Social Reproduction: The Case of Ontario's Early Years Plan». Dans K. Bezanson et M. Luxton (dir.), *Social Reproduction*. Montréal : McGill-Queen's University Press.
- White, L. (1997). «Partisanship or Politics of Austerity Child Care Policy Development in Ontario and Alberta, 1980 to 1996». *Journal of Family Issues*, vol. 18: 7-29.
- Yalnizyan, A. (2007). *Ontario's Growing Gap: Time for Leadership*. Ottawa : Centre canadien de politiques alternatives.

8. DISCOURS ET ACTION DANS LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE AU QUÉBEC ET EN ONTARIO

LOUIS M. IMBEAU

Pourquoi devrions-nous prêter l'oreille au discours des responsables de l'élaboration des politiques, les décideurs? À cette question cruciale, nous répondons simplement: parce qu'ils consacrent le plus clair de leur temps et de leur énergie à produire du discours, c'est-à-dire à faire des exposés, à rédiger des notes, à discuter d'enjeux, à envoyer des messages, etc. Comme nous l'explique si bien Giandomenico Majone: « [P]ublic policy is made of language [...] *Political parties, the electorate, the legislature, the executive, the courts, the media, interest groups, and independent experts all engage in a continuous process of debate and reciprocal persuasion* » (1989, p. 1). Or, les décideurs *agissent* également: ils dépensent et empruntent de l'argent et perçoivent des impôts; ils élaborent, adoptent et modifient des lois, des règlements et des ententes internationales; ils créent, restructurent et démantèlent des organismes administratifs; ils font respecter les lois et mènent des guerres; ils tiennent des conférences de presse, dissolvent le Parlement, envoient des missions à l'étranger, etc. Le discours et les actions sont la pierre angulaire des politiques publiques et méritent notre attention.

Dans le présent chapitre, nous nous penchons sur la consonance et la dissonance (Imbeau, 2009) entre le discours et l'action en ce qui a trait aux politiques budgétaires. Plus précisément, nous tenterons de déterminer si les gouvernements qui accusent un solde budgétaire supérieur (ou un déficit inférieur) ont tendance à tenir un discours budgétaire plus conservateur. Nous divisons cette question en quatre volets: 1) nous théorisons sur la relation entre le discours et l'action;

2) nous décrivons globalement les résultats nets des politiques budgétaires des gouvernements de l'Ontario et du Québec au cours des 33 dernières années; 3) nous expliquons la méthode retenue pour évaluer le conservatisme budgétaire des premiers ministres provinciaux sur la base d'une analyse de contenu des discours du Trône; 4) en terminant, nous décrivons la relation entre le discours et l'action au Québec et en Ontario.

I. LA RELATION DISCOURS-ACTION

Le processus politique met en scène trois grands groupes d'acteurs rationnels: les décideurs, les groupes d'intérêt et les électeurs. Pour déterminer l'incidence du discours sur le processus de politique publique, nous nous intéressons aux objectifs poursuivis par les décideurs dans le cadre de leurs « dialogues » avec les groupes d'intérêt et les électeurs et, parallèlement, dans le cadre de leurs « actions » budgétaires. Ce qui nous amène à concevoir la relation discours-action de trois manières différentes, chacune fondée sur sa propre théorie et soulevant sa propre hypothèse (voir le tableau 1).

Tableau 1

Trois conceptions de la relation discours-action

Conception	Objectif du décideur	Théorie sous-jacente	Hypothèse
Conception bienveillante	Informer les agents économiques	Théorie de l'équivalence de Ricardo-Barro	Relation positive
Conception nuancée	Convaincre les électeurs	Théorie de l'électeur médian	Relation négative
Conception cynique	Séduire les clients	Entrepreneuriat politique	Pas de relation

Voyons d'abord la conception qui porte sur la relation entre les décideurs et les groupes d'intérêt, la *conception bienveillante* qui découle du théorème de l'équivalence de Ricardo-Barro. Elle présuppose une économie fermée où les agents économiques consomment, travaillent et épargnent, tandis que le planificateur bienveillant, représentant le gouvernement, veille sur leur bien-être. Cette théorie postule que le gouvernement et les agents économiques jouissent d'un horizon temporel infini où, par le fait même, ni les facteurs intergénérationnels ni la durée limitée des mandats ne sont pris en compte. Quand le déficit grossit la dette publique, les agents économiques savent que

le gouvernement devra, à l'avenir, hausser les impôts pour rembourser la dette. Selon la théorie du revenu permanent, l'agent économique établit son niveau de consommation en s'appuyant sur la valeur actualisée de l'ensemble de ses revenus futurs. Dans ce cas, l'agent conclut que puiser dans les recettes fiscales pour financer les dépenses publiques équivaut à emprunter, d'où l'expression « théorie de l'équivalence » (Barro, 1989, p. 38-39). Dans ce contexte, la meilleure stratégie du planificateur bienveillant consiste à maintenir un taux d'imposition constant afin de minimiser les coûts afférents à toute variation fortuite. Pour ce faire, il amortit les surplus et les déficits en appliquant une politique de lissage fiscal : on enregistre un déficit quand les dépenses publiques subissent une hausse temporaire et, inversement, un surplus quand elles sont en recul (Roubini et Sachs, 1989, p. 910-913).

Parallèlement à sa politique de lissage fiscal, le planificateur bienveillant tient un discours politique où il explique ses choix à l'agent qui, une fois informé, peut ajuster ses choix de consommation en ajustant son taux d'épargne en fonction du solde budgétaire : en période de déficit, l'agent épargne l'argent qu'il aurait normalement dû verser en impôts supplémentaires si le budget avait été équilibré, sachant qu'une hausse ultérieure des recettes fiscales servira à éponger la dette accumulée. Ainsi, en présence d'un solde budgétaire déficitaire, le planificateur bienveillant adopte un discours budgétaire libéral qui signale à l'agent économique que les dépenses excèdent les recettes fiscales et que, par conséquent, il doit s'attendre à une hausse du taux d'imposition pour résorber la dette. Par contre, quand le planificateur bienveillant obtient un solde budgétaire excédentaire, son discours traduit une position plus conservatrice de façon à informer l'agent économique que la situation financière du gouvernement s'améliore et que, par conséquent, il n'a pas besoin d'épargner en prévision d'une hausse du taux d'imposition. On peut dès lors accepter que la conception bienveillante prédit une relation positive entre le solde budgétaire et le conservatisme budgétaire.

Considérons maintenant la *conception sophistiquée* qui focalise l'attention sur la relation entre les décideurs et les électeurs. La prédiction alors est l'inverse de la précédente : plus le solde budgétaire est élevé, plus le conservatisme budgétaire est faible. Selon cette conception, le gouvernement n'est plus représenté par un planificateur bienveillant mais par un politicien qui aspire à se faire réélire. Selon le théorème de l'électeur médian, le politicien ajuste son budget aux préférences de cet électeur en particulier. En effet, en classant les électeurs selon leurs préférences budgétaires (l'échelle s'étalant d'un déficit écrasant à un surplus considérable) et en supposant une répartition unimodale des électeurs sur cette question et un vote fondé sur

les préférences (vote sincère), on peut montrer que, dans une campagne où le solde budgétaire constitue l'enjeu électoral, tout candidat qui obtient l'appui de l'électeur médian peut l'emporter. En résumé, dans sa forme bénigne, le théorème de l'électeur médian affirme que l'électeur médian vote toujours pour la politique adoptée, tandis que dans sa forme extrême, le théorème suppose que la politique privilégiée par l'électeur médian est toujours adoptée (Congleton, 2002). Sur cette base, nous pouvons conclure que le solde budgétaire enregistré correspond à celui que préconise l'électeur médian.

Par ailleurs, le politicien a ses propres préférences relativement au solde budgétaire, car le solde a une incidence directe sur la qualité et la quantité de services offerts, d'une part, et sur la marge de manœuvre du gouvernement, d'autre part. Ce qui revient à dire qu'en contexte de solde budgétaire déficitaire, les services proposés excèdent, en quantité ou en qualité, ceux normalement possibles au taux d'imposition en vigueur. Et en plus, la marge de manœuvre rétrécit à mesure que la dette publique gonfle le service de la dette. L'inverse est également vrai. Un solde budgétaire excédentaire assure une meilleure marge de manœuvre future s'il est appliqué au remboursement de la dette. Il signifie également que le gouvernement offre un niveau de services inférieur à ce que permettraient les recettes fiscales. Supposons qu'aux yeux du politicien, niveau de services et marge de manœuvre ont une valeur équivalente. Dès qu'il pressent une détérioration du solde budgétaire, le politicien, pleinement conscient qu'il faudra sacrifier une partie de sa marge de manœuvre au profit de la dette publique, adopte un discours budgétaire conservateur dans l'intention de convaincre les électeurs de changer leurs préférences pour les rapprocher des siennes et d'exiger un solde budgétaire supérieur. Dès que le solde dépasse les objectifs établis, le politicien tient un discours fiscal moins conservateur pour ajuster de nouveau les préférences de l'électeur médian. C'est ainsi que la conception sophistiquée prédit que le solde budgétaire et le conservatisme entretiennent un rapport négatif (Imbeau, 2005).

Les conceptions bienveillante et sophistiquée sont issues de théories qui supposent un duo d'acteurs : les décideurs et les groupes d'intérêt (le planificateur bienveillant et l'agent économique) ou les décideurs et les électeurs (le politicien et l'électeur médian). Mais que se passe-t-il quand le politicien doit composer à la fois avec les groupes d'intérêt et les électeurs ? Nous avons alors la conception cynique.

Cette *conception cynique* de la relation discours-action met en scène un politicien rationnel qui, pour maximiser la rente qu'il retire de sa position, tente de séduire ses clients, soit les personnes qui, du moins il l'espère, « achèteront » ses services contre des avantages pécuniaires

ou autre, ou contre un soutien électoral. Dans ce contexte, le politicien joue le rôle d'un producteur de mesures budgétaires que consomment des groupes d'intérêt et des électeurs. Par exemple, un électeur conservateur veut un budget équilibré – ou un surplus, pour rembourser la dette, le cas échéant – tandis que l'électeur libéral souhaite plus de services, ou des services de meilleure qualité, et s'attend, par conséquent, à un solde budgétaire inférieur. Tous deux sont prêts à offrir leur vote contre une politique budgétaire qui correspond à leurs préférences. Dans le même esprit, une personne qui entretient des liens d'affaires avec le gouvernement préconise davantage de dépenses (et s'attend, par conséquent, à un solde inférieur compte tenu du taux d'imposition) puisqu'elle escompte en empocher une partie; à l'inverse, une personne qui ne nourrit pas de tels liens avec le gouvernement souhaite moins de dépenses (et espère, par conséquent, un solde plus élevé compte tenu du niveau d'imposition) puisqu'elle considère que ces dépenses équivalent à puiser l'argent dans sa poche pour le mettre dans celle d'un autre. Dans son expression la plus simple, cette théorie soutient que cet entrepreneur-politicien se sert du discours pour séduire ses clients et les convaincre d'échanger une partie de leur avoir contre leur solde budgétaire préféré. Sachant que ses clients ont des préférences différentes, souvent contradictoires, l'entrepreneur-politicien s'exprime dans des termes généraux et vagues de façon à plaire à tous. C'est ainsi que la conception cynique prédit qu'il n'y a pas de relation entre le conservatisme du discours et le solde budgétaire.

En résumé, nous disposons de trois conceptions ou théories différentes du rapport discours-action, chacune débouchant sur une hypothèse ou une prévision différente qui qualifie la nature réelle du lien entre les mots et les gestes. Avant d'expliquer la méthode utilisée pour mesurer le conservatisme fiscal dans les discours, commençons par évaluer l'action budgétaire de deux gouvernements provinciaux au Canada.

2. LE SOLDE BUDGÉTAIRE: UNE MESURE IMPORTANTE DE L'ACTIVITÉ BUDGÉTAIRE D'UN GOUVERNEMENT

Par le passé, nous considérions le solde budgétaire (surplus/déficit) comme le résultat des décisions qui fixent les niveaux de revenus et de dépenses; il s'agissait de soustraire les dépenses des revenus. Cela soulevait bien peu de commentaires, si ce n'est qu'on soulignait avec insistance la variété des méthodes comptables souvent utilisées pour transformer le déficit en surplus et inversement (Blejer et Cheasty, 1991).

Plus récemment, notre perspective a changé. Nous envisageons désormais le solde budgétaire comme un élément important de la politique budgétaire d'un gouvernement qui recèle quantité d'informations sur ses différentes orientations et ses politiques. Par exemple, le solde budgétaire indique comment le gouvernement entend financer son programme de dépenses. Sous cet angle, un déficit permet de conclure que le gouvernement a choisi non pas de percevoir tout l'impôt nécessaire au financement de son programme de dépenses, mais de recourir plutôt à l'emprunt pour en financer une partie. En revanche, un solde excédentaire révèle que le gouvernement renonce à dépenser tous ses revenus soit en prévision de dépenses futures, soit pour rembourser des dépenses antérieures. Par ailleurs, le solde budgétaire constitue un instrument de redistribution de la richesse des contribuables aux investisseurs, et des générations futures à celles d'aujourd'hui. Par exemple, en 2002, tous les ordres de gouvernement au Canada ont transféré 14 % des recettes fiscales aux investisseurs sous forme de paiement d'intérêts sur la dette. En 1995, ce taux atteignait 22 % des revenus de l'ensemble des administrations publiques canadiennes. Par ailleurs, la dette publique permet de refiler la note des dépenses courantes aux générations suivantes de contribuables, un héritage négatif en quelque sorte (Cukierman et Meltzer, 1989; Tabellini, 1991). Nous anticipons une troisième utilité au solde budgétaire obtenu par un gouvernement. À l'instar de nombreux observateurs des politiques budgétaires, nous y voyons un moyen d'évaluer la prudence des autorités budgétaires. Sous cet autre angle, un solde plus élevé dénote l'orientation conservatrice du gouvernement en matière de gestion des finances publiques, tandis qu'un solde inférieur révèle que le gouvernement traite les fonds publics avec libéralisme.

Les données de Statistique Canada démontrent que, dans l'ensemble, les administrateurs publics canadiens ont longtemps fait preuve de libéralisme budgétaire, soit au cours des dernières décennies. La figure 1 brosse un portrait sommaire des soldes budgétaires des différents ordres de gouvernement au Canada. On y constate clairement l'apparition des déficits récurrents au milieu des années 1970 à l'échelon fédéral, et au début des années 1980 à l'échelon provincial, puis les administrateurs publics sont revenus collectivement à des politiques budgétaires plus prudentes dans les années 1990. On attribue les creux de 1978 et de 1985 principalement à la performance du gouvernement fédéral. Toutefois, le solde plancher record de 1992 et de 1993 est le résultat de la performance des gouvernements provinciaux. Leur solde budgétaire global est passé de 681 millions de dollars (moins de 1 % des dépenses provinciales totales) en 1988 à plus de 26 milliards de dollars (7,1 % des dépenses provinciales totales) en 1992.

Figure 1
Soldes budgétaires au Canada: 1966-2000
 (en pourcentage des dépenses totales)

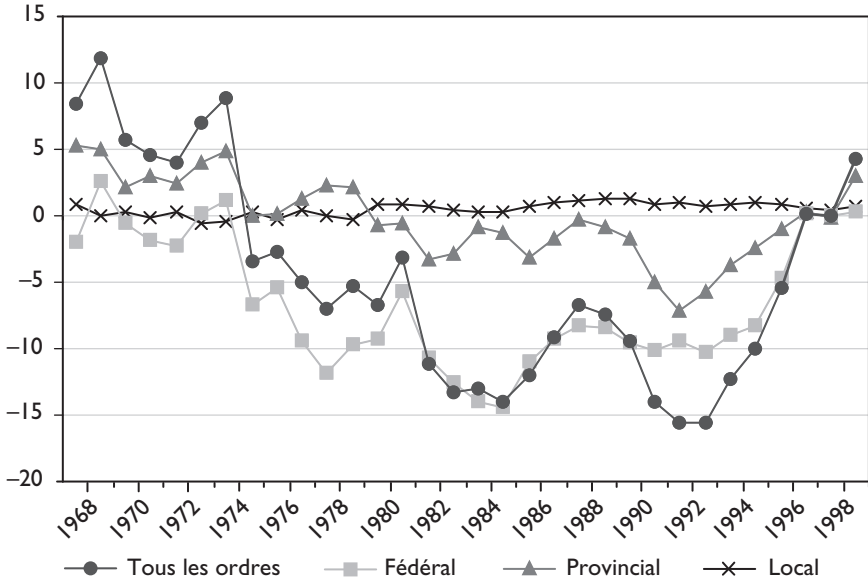


Figure conçue par l'auteur à partir de la base de données CANSIM de Statistique Canada, <http://cansim2.statcan.ca/>, Tableau 385-0002.

Comment se comparent le Québec et l'Ontario? La figure 2 illustre le solde budgétaire des deux provinces, de 1970 à 2003. Au cours de la première moitié de cette période, les deux provinces suivent un parcours très différent de celui du gouvernement fédéral ou de toutes les provinces réunies décrit dans la figure 1. Alors que le solde combiné des provinces avant 1975 est positif¹, il est négatif au Québec et en Ontario. En effet, les deux provinces enregistrent déjà durant les années 1970 des déficits budgétaires importants, particulièrement en Ontario (-12% des dépenses totales en 1971 et 1977, et -15% en 1975), puis durant les années 1980, quoiqu'ils se rapprochent de la moyenne provinciale. C'est à compter de 1990 que les soldes budgétaires des deux provinces suivent le tracé général: ils se détériorent jusqu'en 1992 avant de se redresser de nouveau.

1. L'incursion de la courbe dans les valeurs positives est attribuable aux importants surplus dégagés par l'Alberta déjà à cette époque.

Figure 2

Soldes budgétaires au Québec et en Ontario, 1970-2003 (en pourcentage des dépenses totales)

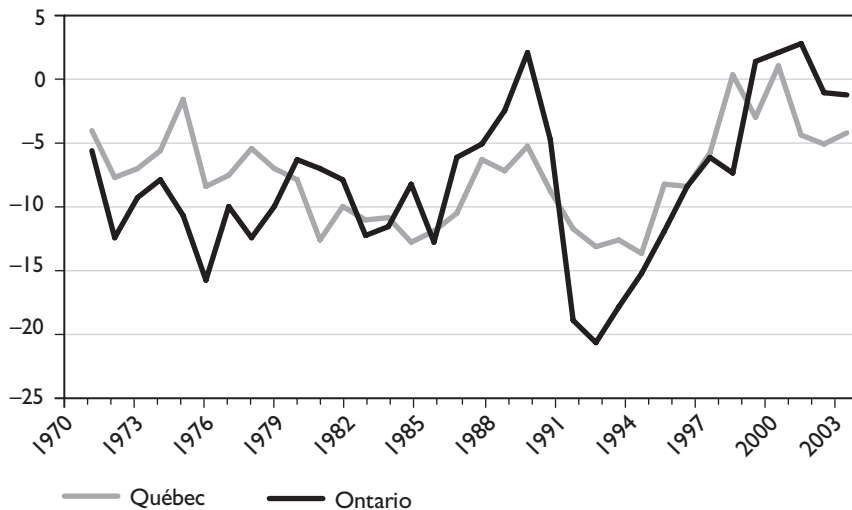


Figure conçue par l'auteur à partir de la base de données CANSIM de Statistique Canada, <http://cansim2.statcan.ca/>, Tableau 385-0002.

En dépit de ces similarités, les soldes budgétaires du Québec et de l'Ontario présentent des différences marquées. Le déficit est plus élevé en Ontario durant les années 1970 et cette province enregistre un surplus en 1990. Au contraire, Québec obtient un solde négatif chaque année avant 1998. Le pire déficit de l'Ontario (20,5 % des dépenses totales en 1992) est nettement plus important que celui du Québec (13,3 % en 1994)².

Pour chaque province, on peut regrouper les premiers ministres selon qu'ils ont démontré une conduite budgétaire libérale ou conservatrice sur la base de leur solde budgétaire. Pour ce faire, nous supposons qu'un premier ministre s'est montré libéral quand le solde s'érode et, inversement, qu'il a fait preuve de conservatisme si le solde est à la hausse. Suivant cette règle, le premier ministre ontarien, M. Davis, aurait surtout fait preuve d'une conduite libérale en matière de politique budgétaire, tandis que M. Harris a tenu une conduite plus conservatrice (voir

2. En 1986, le gouvernement de l'Alberta enregistre le plus important déficit de cette période, soit 26,8 % des dépenses totales.

le tableau 2). Au Québec, M. Lévesque a démontré plus de libéralisme et M. Bourassa, pour sa part, s'est comporté avec autant de libéralisme que de conservatisme.

Tableau 2

L'action* dans la politique budgétaire des premiers ministres du Québec et de l'Ontario, 1971-2003

	Libéralisme	Conservatisme
Ontario	<ul style="list-style-type: none"> - Davis (1974, 1975, 1977, 1980, 1981, 1982, 1983) - Rae (1992) - Harris (1998) - Eves (2002, 2003) 	<ul style="list-style-type: none"> - Davis (1972, 1978, 1979, 1984) - Peterson (1986) - Rae (1993) - Harris (1999, 2000, 2001)
Québec	<ul style="list-style-type: none"> - Lévesque (1978, 1979, 1980, 1982, 1983, 1984) - Bourassa (1971, 1972, 1975, 1976, 1988, 1991, 1992, 1993) - Johnson (1994) - Bouchard (1996, 1999) - Landry (2001, 2002) 	<ul style="list-style-type: none"> - Bourassa (1973, 1973, 1974, 1986, 1987, 1989, 1993) - Lévesque (1977, 1981, 1985) - Parizeau (1995) - Bouchard (1997, 1998, 2000) - Charest (2003)

* Libéralisme : dégradation du solde budgétaire (en \$) durant l'année précédente.

Conservatisme : amélioration du solde budgétaire.

En résumé, l'action dans les politiques budgétaires au Québec et en Ontario allie des mesures libérales et conservatrices durant la période étudiée sans aucun signe de séquence systématique. À la lumière de ces conclusions, il est permis de se demander si le discours budgétaire des premiers ministres suit les mêmes orientations.

3. LE DISCOURS DANS LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE : LA MESURE DU CONSERVATISME

Contrairement à ce que nous trouvons pour évaluer l'action dans la politique budgétaire, nous ne disposons d'aucun outil de mesure du conservatisme budgétaire dans les discours des premiers ministres provinciaux. Pour pallier cette lacune, nous avons d'abord balisé l'environnement conceptuel puis, élaboré un protocole d'évaluation.

3.1. Acteurs, actes et discours: définition d'un cadre conceptuel

Vu la nature complexe des interactions sociales, il convient de les simplifier en énonçant des postulats qui permettent de fixer le sens des faits observés. Nous posons donc trois postulats. Premièrement, nous supposons que les fonctions orientent les positions de politiques publiques. Dans ce contexte, le poste qu'occupe un individu au sein d'une organisation gouvernementale quelconque détermine son comportement. Pensons à un remaniement ministériel qui envoie le titulaire du ministère de la Santé au ministère de l'Éducation; ce ministre cesse alors de défendre les programmes de santé pour se consacrer à ceux axés sur l'éducation puisque, désormais, l'éducation revêt davantage d'importance pour lui que la santé. Donc, ses choix et ses positions de politiques publiques varient suivant les changements de fonction. Graham Allison exprime cette idée comme suit:

Where you stand depends on where you sit. Horizontally, the diverse demands upon each player shape his priorities, perceptions, and issues. For large classes of issues, for example, budgets and procurement decisions, the stance of a particular player can be predicted with high reliability from information concerning his seat (1969, p. 711).

Dès lors, nous pouvons supposer que cela s'applique à tous les membres d'un gouvernement.

Le deuxième postulat, inspiré de Wildavsky (1964, 1975, 1988), assigne deux rôles au processus budgétaire, celui de gardien du Trésor, d'une part, et de promoteur des dépenses de programmes, d'autre part. Tout participant à l'élaboration et à la mise en œuvre du budget assume l'une ou l'autre de ces fonctions. Le gardien voit à l'ensemble du budget et à la santé financière du gouvernement, sans vraiment se préoccuper des programmes gouvernementaux, sachant qu'il s'agit du rôle des promoteurs. Ces derniers planifient les dépenses sans se soucier de la situation financière du gouvernement, prérogative du gardien, responsable du budget. Au sein des institutions provinciales canadiennes, les acteurs du ministère des Finances et du Conseil du Trésor jouent le rôle des gardiens, tandis que les membres des ministères responsables de programmes, notamment les ministères de la Santé et de l'Éducation, assument le rôle des promoteurs des dépenses³.

Quant au troisième postulat, il veut que les positions de politiques publiques s'expriment dans le cadre des discours officiels. On peut donc supposer que le discours des acteurs correspond à leurs fonctions. Dans

3. Pour des applications du modèle de Wildavsky dans le cadre du processus budgétaire à l'échelon fédéral, voir Savoie, 1990, et Good, 2007, et à l'échelon provincial, Imbeau, 2000.

tout gouvernement, il existe un discours propre aux gardiens et un autre propre aux promoteurs des dépenses de programmes. En ce qui a trait au budget, les premiers ont une position conservatrice, les seconds, une position libérale, toutes deux se traduisant dans leurs discours respectifs. En raison du rôle prépondérant du ministre des Finances au sein du Conseil des ministres, nous postulons que son discours, particulièrement le discours du budget, exprime le conservatisme budgétaire. À l'opposé, puisque leurs ministères monopolisent une grande part des dépenses provinciales, nous postulons que les ministres de la Santé et de l'Éducation tiennent le discours des promoteurs des dépenses de programmes au sein du gouvernement.

Partant de ces postulats, nous chercherons à déterminer la position des premiers ministres provinciaux quant à la politique budgétaire en nous demandant si, dans les discours du Trône, ils s'expriment comme leur ministre des Finances ou comme leur ministre de la Santé ou de l'Éducation.

3.2. La mesure de la position des premiers ministres provinciaux quant à la politique budgétaire

Pour évaluer la position des premiers ministres sur un axe conservatisme-libéralisme, nous avons appliqué la méthode *Wordscores* mise au point par Laver, Benoit et Garry (2003). Cette méthode analyse les textes « *not as discourses to be read, understood, and interpreted for meaning—either by a human coder or by a computer program applying a dictionary—but as collections of word data containing information about the position of the texts' authors on predefined policy dimensions* » (Laver, Benoit et Garry, 2003, p. 312). Laver, Benoit et Garry vulgarisent ainsi leur méthode :

Our approach can be summarized [...] as a way of estimating policy positions by comparing two sets of political texts. On one hand is a set of texts whose policy positions on well-defined a priori dimensions are known to the analyst, in the sense that these can be either estimated with confidence from independent sources or assumed uncontroversially. We call these «reference» texts. On the other hand is a set of texts whose policy positions we do not know but want to find out. We call these «virgin» texts. All we do know about the virgin texts is the words we find in them, which we compare to the words we have observed in reference texts with «known» policy positions (2003, p. 313).

Les discours du Trône sont comparés à deux textes de référence se situant à chacune des deux extrémités du continuum libéralisme-conservatisme : le discours du budget est l'expression de l'orientation

budgetaire conservatrice des gardiens (score arbitraire de +1), et les « observations préliminaires » des ministres de la Santé et de l'Éducation durant les audiences sur le budget représentent l'orientation libérale des promoteurs de dépenses (score de -1). L'outil informatique fonctionne assez simplement : il attribue un score (entre -1 et +1) à chaque mot, en fonction du nombre d'occurrences dans chaque texte de référence. Par exemple, si le mot « déficit » apparaît dix fois dans un discours sur l'éducation de mille mots et 90 fois dans un discours du budget d'une longueur équivalente, il obtient +0,08 point ($0,01 \times -1 + 0,09 \times 1$). Si on retrouve le même mot dix fois dans un discours du Trône de mille mots, il obtient 0,0008 point ($+0,08 \times 0,01$). On additionne ensuite les scores de chaque mot d'occurrence multiple pour dégager le score du discours du Trône, soit le niveau de conservatisme. On peut interpréter cet exemple de la façon suivante : connaissant le contenu des textes de référence, la probabilité de rencontrer le mot « déficit » en lisant le discours du budget est de 0,9 comparativement à 0,1 dans le cas des observations préliminaires du ministre de l'Éducation. Par conséquent, chaque occurrence de « déficit » vaut 0,8 point dans le texte qui fait l'objet de l'évaluation. On calcule le score du texte en divisant la somme des scores par le nombre total de mots du texte évalué. Nous sommes d'autant plus justifiés de le faire puisque :

we [...] have access to confident assumptions about the position [of the reference texts] on the policy dimension under investigation [that] the reference texts [...] use the same lexicon, in the same context, as the virgin text [and that the] policy positions of the reference texts [...] span the dimensions in which we are interested (Laver, Benoit et Garry, 2003, p. 314-315).

Grâce à cette méthode, nous avons pu comparer les mots de chaque discours du budget et de chaque observation préliminaire exprimée par les ministres de la Santé et de l'Éducation durant les audiences d'examen du budget du comité législatif à ceux des discours du Trône prononcés au début de la session législative, de 1971 à 2003, en Ontario et au Québec. Cette analyse fournit des scores sur le conservatisme durant 20 ans en Ontario et 33 ans au Québec (les années manquantes sont le fait de discours manquants). Les scores varient de -0,11 (libéralisme budgétaire) à +0,19 (conservatisme budgétaire), sur l'échelle où zéro représente une position neutre (voir le tableau 3)⁴.

4. Nous convenons que le fait d'avoir accès à seulement 20 ans de discours en Ontario restreint grandement la validité de toute généralisation pour l'ensemble de la période. Nous n'avons malheureusement pas été en mesure d'obtenir tous les discours nécessaires pour étendre l'analyse à chaque année de la période visée en Ontario.

Tableau 3

Statistiques sommaires de la connotation conservatrice des discours du Trône de l'Ontario et du Québec, 1971-2003

	Ontario	Québec
Minimum	-0,03	-0,11
Moyenne	0,06	0,05
Médiane	0,05	0,06
Maximum	0,19	0,17
Écart type	0,060	0,058
Nombre de cas	20	33

3.3. Le discours des premiers ministres ontariens et québécois

Les premiers ministres ontariens et québécois semblent parler la même langue. Leurs discours ont une connotation légèrement plus conservatrice que libérale, avec un score moyen supérieur à zéro, et présentent des variantes semblables. Ils se distinguent uniquement par la note minimale consignée pour le Québec (-0,11 : Bourassa, 1971) qui laisse entendre que le plus libéral des discours du Québec est nettement plus libéral que le discours équivalent en Ontario (-0,03 : Harris, 1998).

Si nous considérons la position de chaque premier ministre quant à la politique budgétaire, telle qu'elle est exprimée dans leurs discours du Trône, les résultats confirment que, dans l'ensemble, ils sont plus conservateurs que libéraux, car ils se retrouvent principalement dans la catégorie « gardien » (voir le tableau 4). Autrement dit, les premiers ministres des deux provinces empruntent plus souvent le langage de leur ministre des Finances que celui du ministre de la Santé ou de l'Éducation. Qui plus est, plusieurs d'entre eux semblent faire preuve de constance dans leur discours. MM. Rae et Peterson figurent régulièrement parmi les conservateurs, tout comme MM. Bouchard, Parizeau et Landry. D'autres premiers ministres jouent sur tous les registres, leurs discours s'inscrivant parfois dans le registre conservateur, parfois dans le registre libéral, comme MM. Davis, Harris et Eves, en Ontario, ou MM. Bourassa et Lévesque au Québec. On peut être tenté d'associer la longévité politique d'un premier ministre avec sa capacité à s'adapter aux circonstances changeantes en prononçant tantôt un discours à saveur libérale, tantôt un discours empreint de conservatisme.

Tableau 4

Orientation de la politique budgétaire des premiers ministres ontariens et québécois dans les discours du Trône, 1971-2003

	Ontario	Québec
Gardien (conservatisme fiscal) (note > 0*)	<ul style="list-style-type: none"> – Harris (2000, 2001) – Eves (2002) – Rae (1992, 1993) – Davis (1972, 1975, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1984) – Peterson (1986) 	<ul style="list-style-type: none"> – Lévesque (1977, 1978, 1979, 1980, 1983, 1984, 1985) – Bourassa (1973, 1974, 1976, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993) – Bouchard (1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 1996) – Johnson (1994) – Parizeau (1995) – Landry (2001, 2002)
Neutre (note = 0)	<ul style="list-style-type: none"> – Davis (1974, 1983) – Harris (1999) 	<ul style="list-style-type: none"> – Charest (2003) – Bourassa (1975, 1987) – Lévesque (1981, 1982)
Promoteur (libéralisme fiscal) (note < 0*)	<ul style="list-style-type: none"> – Harris (1998) – Eves (2003) – Davis (1982) 	<ul style="list-style-type: none"> – Bourassa (1971, 1972, 1986)

* prob. < 0,05.

Mais peut-on établir un lien entre le discours et l'action? Les premiers ministres qui utilisent le vocabulaire du conservatisme font-ils preuve du même conservatisme dans leurs actions, comme le prévoit notre hypothèse du décideur bienveillant? Les budgets plus libéraux sont-ils assortis de discours plus conservateurs, comme le prétend notre hypothèse sophistiquée? Ou la perspective cynique correspond-elle davantage à la réalité, auquel cas allons-nous découvrir qu'il n'y a aucun lien entre le discours et l'action dans la politique budgétaire?

4. DE LA PAROLE AUX ACTES?

On peut envisager cette question de deux manières. Premièrement, nous pouvons suivre le sens commun et nous pencher sur les premiers ministres eux-mêmes, comme nous venons de le faire, en tentant de déterminer qui est bienveillant, sophistiqué ou cynique. Nous abordons

généralement la politique de cette façon en lisant les journaux ou en regardant les bulletins de nouvelles. Deuxièmement, nous pouvons adopter une approche plus scientifique et faire abstraction des individus et des modes de réflexion quotidiens pour arriver à mesurer une possible covariation entre les scores de conservatisme et les résultats budgétaires.

Commençons par la première méthode et croisons les données des tableaux 2 et 4, nommément la position quant à la politique budgétaire et l'action dans les mesures budgétaires. Le tableau 5 fournit les détails de cette étape où, pour chaque premier ministre, on associe le discours et l'action. Ainsi, en 1975, M. Davis a tenu un discours de gardien et mis en œuvre des mesures budgétaires libérales. En 1986, pour sa part, M. Bourassa a emprunté le discours du promoteur des dépenses tout en adoptant des mesures conservatrices. Eu égard à notre théorie, nous pouvons prétendre que les premiers ministres qui se classent dans les catégories gardien-libéralisme, promoteur-conservatisme ou neutre-conservatisme ont eu recours à une stratégie sophistiquée puisqu'ils prononcent des discours plus conservateurs quand leurs mesures budgétaires dégradent le solde budgétaire, mais plus libéraux quand elles favorisent une hausse du solde budgétaire. Inversement, les premiers ministres classés dans les catégories promoteur-libéralisme, neutre-libéralisme ou gardien-conservatisme ont fait preuve de bienveillance car leurs paroles correspondent à leurs actes.

Ce tableau ne révèle aucune constante parmi les premiers ministres ontariens pour lesquels nous disposons de plus de deux discours : chacun est parfois bienveillant, parfois sophistiqué. Par exemple, M. Davis a fait preuve de bienveillance dans sept discours et se montre sophistiqué dans quatre autres. M. Harris s'est montré bienveillant dans trois discours et sophistiqué dans un autre. MM. Rae et Eves ont donné chacun un discours bienveillant et un discours sophistiqué. Nous observons des résultats similaires chez les premiers ministres du Québec, exception faite de M. Landry, dont les deux discours étaient inmanquablement sophistiqués. MM. Bourassa, Lévesque et Bouchard ont choisi une stratégie mixte, à l'instar de leurs homologues ontariens. M. Bourassa a prononcé sept discours bienveillants et sept autres sophistiqués. M. Lévesque, pour sa part, s'est révélé bienveillant dans trois discours et sophistiqué dans six autres. Quant à M. Bouchard, il a donné trois discours bienveillants et deux sophistiqués. Dans le cas de MM. Peterson, Johnson, Parizeau et Charest, pour lesquels nous ne disposons que d'un seul discours, nous ne pouvons malheureusement pas repérer la tangente qu'ils ont suivie. Nous avons tenté, par ailleurs, de dégager une constante périodique. Cet exercice n'a permis que le constat suivant : bien que porté vers la bienveillance durant la première

Tableau 5

Orientation de la politique budgétaire des premiers ministres provinciaux en fonction des mesures fiscales, en Ontario et au Québec, 1971-2003

Orientation de la politique fiscale	Mesure fiscale**	
	Libéralisme	Conservatisme
Ontario		
Gardien (conservateur) (note > 0*)	– Davis (1975, 1977, 1980, 1981) – Rae (1992) – Eves (2002)	– Davis (1972, 1978, 1979, 1984) – Peterson (1986) – Rae (1993) – Harris (2000, 2001)
Neutre (note = 0)	– Davis (1974, 1983)	– Harris (1999)
Promoteur (libéral) (note < 0*)	– Harris (1998) – Eves (2003) – Davis (1982)	
Québec		
Gardien (conservateur) (note > 0*)	– Lévesque (1978, 1979, 1980, 1983, 1984) – Bourassa (1976, 1988, 1990, 1991, 1992) – Johnson (1994) – Bouchard (1996, 1999) – Landry (2001, 2002)	– Bourassa (1973, 1974, 1989, 1993) – Lévesque (1977, 1985) – Parizeau (1995) – Bouchard (1997, 1998, 2000)
Neutre (note = 0)	– Bourassa (1975) – Lévesque (1982)	– Lévesque (1981) – Bourassa (1987) – Charest (2003)
Promoteur (libéral) (note < 0*)	– Bourassa (1971, 1972)	– Bourassa (1986)

* prob. < 0,05

** Libéralisme: dégradation du solde budgétaire (en \$) durant l'année précédente;
conservatisme: amélioration du solde budgétaire.

partie de sa carrière politique, dans les années 1970, M. Bourassa a davantage montré une attitude sophistiquée après son retour en politique en 1985.

Suivant la voie du sens commun, il est donc permis de conclure que les premiers ministres du Québec et de l'Ontario font généralement preuve de cynisme puisque leurs discours se font parfois l'écho de leurs mesures budgétaires, mais parfois non. En effet, en dépit de la dégradation de l'équilibre budgétaire, ils s'expriment tantôt comme des promoteurs des dépenses de programmes (c.-à-d. qu'ils empruntent le langage de la bienveillance), tantôt comme des gardiens du Trésor (c.-à-d. qu'ils optent pour une stratégie sophistiquée). On peut observer une relation discours-action sophistiquée constante seulement au Québec, précisément chez trois premiers ministres québécois : MM. Johnson, Landry et Charest. Ce qui n'est pas le cas en Ontario où une telle relation n'a pu être relevée. Qui plus est, deux premiers ministres provinciaux, MM. Peterson et Parizeau, ont su établir une relation discours-action de nature bienveillante. En revanche, on doit faire preuve de prudence à l'égard de ces conclusions puisque, d'une part, un tiers des discours du budget ontarien n'ont pu faire l'objet de cette analyse et, d'autre part, l'évaluation de tous les premiers ministres réputés bienveillants ou sophistiqués n'est fondée que sur un seul discours, à l'exception de M. Landry, pour qui nous disposons de deux discours.

Qu'en est-il de l'approche scientifique ? Cette méthode consiste à repérer une « variable dépendante », ou l'effet, et un ensemble de « variables indépendantes », ou les causes. L'analyse vise à établir la présence d'une covariation, en ayant recours à des techniques statistiques. On peut évaluer l'intensité et la direction de la relation et, le cas échéant, le test d'hypothèse donne lieu à une conclusion probabiliste.

À certains égards, cette méthode est plus avantageuse que la voie du sens commun. Premièrement, l'analyste qui tente de généraliser ou de dégager une conclusion probabiliste ne se préoccupe pas des personnalités et particularités. Dès lors, nous ne parlons plus de M. Bourassa ou de M. Davis, par exemple, mais de la covariation entre la position quant à la politique budgétaire dans les discours du Trône et les résultats financiers des gouvernements. Il ne s'agit plus de savoir qui est bienveillant ou sophistiqué, mais bien de déterminer la nature de la relation discours-action dans un contexte donné. Dès qu'une conclusion est tirée, on peut répéter l'analyse dans un autre contexte pour déterminer si sa pertinence résiste au changement contextuel. Notre confiance dans les résultats obtenus s'accroît à mesure que les preuves s'accumulent dans un sens ou dans l'autre. Le passage du sens commun à la méthode scientifique lamine les détails particuliers au profit de la générabilité.

Deuxièmement, l'analyse multivariée axée sur la covariation permet de limiter les effets indésirables des autres variables. C'est là un grand avantage car le facteur prépondérant d'une explication monocausale peut devenir insignifiant dans une explication multicausale (relation fallacieuse). Inversement, ce qui semble insignifiant dans une explication monocausale peut revêtir une grande valeur en multicausalité (effet supprimeur). Autrement dit, une analyse multivariée peut démontrer la nature fallacieuse d'un rapport bivarié significatif ou révéler la solidité d'un rapport bivarié estimé autrement sans valeur. Il est possible d'identifier plusieurs variables de contrôle possibles : les cycles économiques (la théorie keynésienne, par exemple, préconise un discours libéral pour stimuler la reprise économique en cas de ralentissement), les cycles électoraux (les spécialistes de la communication recourent au discours libéral juste avant une élection et au discours conservateur après le vote pour augmenter les chances de réélection du gouvernement sortant), les cycles partisans (en raison du soutien marqué des partis de gauche aux programmes sociaux, les premiers ministres de cette allégeance devraient adopter un discours plus libéral) ou la vulnérabilité du gouvernement (un premier ministre à la tête d'un gouvernement minoritaire devrait tenir un discours libéral). Troisièmement, grâce aux outils statistiques, la méthode scientifique prend en compte toutes les valeurs possibles d'une variable, plutôt que de simplement répartir les données dans quelques catégories, comme nous l'avons fait au tableau 5. Les variables mesurées selon une échelle d'intervalles ou de ratio fournissent davantage d'information et donnent lieu à une analyse plus raffinée que les simples dichotomies. Examinons les résultats de l'analyse multivariée de la relation discours-action présentés au tableau 6.

Pour chaque province, nous avons effectué deux analyses de régression de la variable dépendante « scores de conservatisme » décrite au tableau 3, par rapport aux variations du solde budgétaire (Δ solde), la variable indépendante. La première se limite à des résultats bivariés et la seconde contrôle l'effet des variables économiques et politiques, souvent associées aux politiques budgétaires : la croissance économique (Δ PIB), la variation du taux de chômage (Δ chômage), la force de la gauche (nombre de sièges occupés par le NPD et le PQ), l'année post-électorale et la présence d'un gouvernement minoritaire. L'hypothèse de la relation bienveillante prédit un coefficient de régression positif et significatif, tandis que celle de la relation sophistiquée prédit un coefficient négatif significatif et que, pour sa part, l'hypothèse de la relation cynique prédit un coefficient de régression négligeable.

Les résultats bivariés, dont les valeurs du coefficient de détermination multiple (R^2) se situent tout près de zéro, confirment la conclusion de notre analyse fondée sur le sens commun. En effet, ils ne permettent

Tableau 6

Analyses de régression de la relation entre la position quant à la politique budgétaire et les mesures budgétaires en Ontario et au Québec, 1971-2003

(erreur type entre parenthèses; variable dépendante:
score de conservatisme)

	Ontario		Québec	
Constante	0,0634*** (0,0213)	0,0327 (0,0213)	0,04561* (0,01466)	0,007 (0,0223)
Δ solde	0,0000015 (0,0000071)	—	-0,000008 (0,0000066)	-0,000016** (0,000006)
Δ PIB	—	—	—	—
Δ chômage	—	—	—	-0,002** (0,0008)
Année postélectorale	—	0,0686*** (0,02005)	—	—
Nombre de sièges NPD/PQ	—	—	—	0,001** (0,0005)
Gouv. min.	—	0,0839** (0,03038)	—	—
Rho			0,39 (0,168)	0,34 (0,178)
Durbin-Watson	1,30	1,17	1,43	1,63
R carré	0,018	0,467	0,047	0,293
N	20	20	33	33

* prob. < 0,10; ** prob. < 0,05; *** prob. < 0,01.

Méthodes d'estimation: au Québec: Prais-Winsten; en Ontario: *Exact maximum likelihood with OLS's R² and Durbin-Watson.*

Résultats générés par le progiciel SPSS.

pas d'établir un lien entre la variation du solde budgétaire et le score de conservatisme, les coefficients Δ solde étant non significatifs dans les deux provinces. L'analyse bivariée confirme donc l'hypothèse d'une relation cynique. Il n'y a aucune congruence entre le discours et les actions des premiers ministres ontariens et québécois. Mais les résultats de l'analyse multivariée brossent un tout autre portrait. En effet, ils établissent un lien négatif significatif entre la variation du solde budgétaire et le score de conservatisme au Québec. Toutes choses étant égales d'ailleurs, c'est-à-dire si l'on tient compte des cycles économiques et politiques, plus les politiques budgétaires favorisent la dégradation de l'équilibre budgétaire, plus les premiers ministres québécois adoptent le discours de leur ministre des Finances. En Ontario, les résultats ne révèlent aucune relation significative à cet égard. Les premiers ministres du Québec manifestent une attitude sophistiquée comparativement au cynisme affiché par leurs homologues ontariens.

En outre, les résultats de l'analyse multivariée montrent que la couleur du discours des premiers ministres varie au gré des cycles économiques et politiques. Au Québec, les discours ont une connotation plus conservatrice quand le taux de chômage est en baisse, en toute cohérence avec une politique anticyclique : dans la phase ascendante du cycle économique, quand l'emploi s'améliore, les chefs de gouvernement provinciaux optent pour le discours du gardien du Trésor et non celui du promoteur des dépenses de programmes. Un discours conservateur peut être vu comme un instrument de régularisation des cycles économiques, à l'instar des politiques budgétaires restrictives. Toutefois, en Ontario, on ne dénote aucune relation significative entre les variables du cycle économique et le score de conservatisme. Qui plus est, on voit l'incidence du cycle politique dans les deux provinces, du cycle partisan au Québec, où la vitalité du Parti québécois à l'Assemblée nationale est associée à un discours plus conservateur, et du cycle électoral de l'Ontario, où l'on observe un discours plus conservateur durant l'année postélectorale⁵. Ce dernier résultat s'inscrit dans la théorie du cycle électoral qui soutient que les gouvernements tendent à dépenser davantage en période préélectorale et à repousser les compressions des dépenses après l'élection. Dès lors, on peut en toute logique croire que ce raisonnement s'applique aux discours du Trône. Finalement, la présence d'un gouvernement minoritaire en Ontario coïncide avec un score de conservatisme plus élevé. Or, ceci est à l'opposé de notre intuition première : nous prédisions qu'un premier ministre en position de vulnérabilité privilégierait le discours libéral au détriment

5. Aucun coefficient significatif pour les années préélectorales et électorales.

d'un discours plus conservateur, toute chose étant égale d'ailleurs, d'autant plus que ce n'est que durant les années 1990 que l'électorat ontarien s'est laissé convaincre par la rhétorique conservatrice de lutte contre le déficit, et considérant que les gouvernements minoritaires de l'Ontario furent ceux de M. Davis de 1976 à 1980 et de M. Peterson de 1985 à 1986.

CONCLUSION

Laquelle de nos trois conceptions de la relation discours-action semble avoir prévalu au Québec et en Ontario dans les dernières décennies? Suivant la voie du sens commun, nous constatons qu'un seul chef de gouvernement provincial a été «sophistiqué» de manière constante, soit le chef du Parti québécois, Bernard Landry. Tous les autres premiers ministres des deux provinces, dont plus d'un discours a fait l'objet de notre analyse, ont fait preuve de cynisme. L'approche scientifique mène à une tout autre conclusion: la relation discours-action en matière de politique budgétaire en Ontario correspond à la conception cynique, tandis qu'au Québec, la conception sophistiquée semble caractériser les discours. Devant ce paradoxe, quelle conclusion faut-il privilégier? Tout dépend de l'objectif que nous poursuivons. Dans la mesure où nous voulons déterminer la nature de cette relation en vue d'éclairer une décision importante, nous recommandons de privilégier la voie du sens commun et de garder à l'esprit qu'il n'y a pas de lien systématique entre le discours et l'action dans la politique budgétaire des premiers ministres. Toutefois, si notre objectif est de contribuer au cumul des connaissances dans le domaine des politiques budgétaires, nous préconisons l'approche scientifique, car elle constitue le seul moyen de savoir si des relations fallacieuses ou des effets supprimeurs faussent les conclusions du sens commun. Dans le cadre de la présente analyse, nous avons eu recours à des outils qui permettent la réplication de l'étude dans des contextes différents dans le but d'établir la validité et la robustesse de la conclusion. Seuls des résultats probants dont la validité a été rigoureusement évaluée doivent servir de guide à l'action. L'utilisation de résultats scientifiques non corroborés n'est qu'idéologie. Le sens commun et l'intuition peuvent mieux éclairer les décisions de politiques publiques que les résultats scientifiques préliminaires; il reste que les données scientifiques probantes forment un cadre d'action politique nettement plus fiable.

BIBLIOGRAPHIE

- Allison, G. T. (1969). « Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis ». *American Political Science Review*, vol. 63, n° 3.
- Barro, R. J. (1989). « The Ricardian Approach to Budget Deficits ». *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, n° 2: 37-54.
- Blejer, M. I. et A. Cheasty (1991). « The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues ». *Journal of Economic Literature*, vol. XXIX, n° 4: 1644-1678.
- Congleton, R. D. (2002). *The Median Voter Model*, <<http://rdc1.net/forthcoming/medianvt.pdf>>, consulté le 20 mai 2005.
- Cukierman, A. et A. H. Meltzer (1989). « A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework ». *American Economic Review*, vol. 79, n° 4: 713-732.
- Good, D. A. (2007). *The Politics of Public Money*. Toronto: University of Toronto Press.
- Imbeau, L. M. (2000). « Guardians and Advocates in Deficit Elimination: Government Intervention in the Budgetary Process in Three Canadian Provinces ». Dans J. Kleist et S. Huffman (dir.), *Canada Observed: Perspectives from Abroad and from Within*. New York: Peter Lang, 145-156.
- Imbeau, L. M. (2005). *Policy Discourse, Fiscal Rules, and Budget Deficit: A Median Voter Model*. Durham: European Public Choice Society.
- Imbeau, L. M. (dir.) (2009). *Do They Walk Like They Talk? Speech and Action in Policy Processes*. *Studies in Public Choice*. Dordrecht: Springer.
- Laver, M., K. Benoit et J. Garry (2003). « Extracting Policy Positions from Political Texts Using Words as Data ». *American Political Science Review*, vol. 97, n° 2: 311-331.
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument, and Persuasion*. New Haven: Yale University Press.
- Roubini, N. et J. Sachs (1989). « Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies ». *European Economic Review*, vol. 33, n° 5: 903-938.
- Savoie, D. J. (1990). *The Politics of Public Spending in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Tabellini, G. (1991). « The Politics of Intergenerational Redistribution ». *Journal of Political Economy*, vol. 99.
- Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Toronto: Little, Brown & Co.
- Wildavsky, A. (1975). *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston et Toronto: Little, Brown & Company.
- Wildavsky, A. (1988). *The New Politics of the Budgetary Process*. New York: Harper Collins Publishers.

9. LE QUÉBEC ET L'ONTARIO FACE À LA CRISE ÉCONOMIQUE DE 2008

De la générosité des politiques contre-cycliques à l'austérité des politiques de sortie de crise

MOKTAR LAMARI
et LOUIS CÔTÉ

As I look at what passes for responsible economic policy these days, there's an analogy that keeps passing through my mind. I know it's over the top, but here it is anyway: the policy elite – central bankers, finance ministers, politicians who pose as defenders of fiscal virtue – are acting like the priests of some ancient cult, demanding that we engage in human sacrifices to appease the anger of invisible gods.

Au regard de ce qui se passe aujourd'hui en matière des politiques économiques responsables, une analogie s'impose à mon esprit : l'élite des responsables politiques (les banquiers centraux, les ministres des Finances, les élus qui se dressent en défenseurs de la vertu budgétaire) agissent comme les prêtres d'un culte antique, exigeant que nous nous livrions à des sacrifices humains pour apaiser la colère de dieux invisibles. (traduction libre)

PAUL KRUGMAN
(Lauréat du prix Nobel en économie, 2008),
dans le *New York Times*, 22 mai 2009.

Déclenchée au cœur des sphères les plus huppées du milieu de la finance américaine, la récente crise économique et financière s'est propagée quasi instantanément à l'économie canadienne, obligeant les gouvernements provinciaux à agir rapidement, parfois dans l'improvisation. Or, ces derniers ne logent pas tous à la même

enseigne quant à leur capacité à contrer les crises. Aux particularités de leur tissu économique et aux singularités de leur culture politique s'ajoutent les contingences politiques, l'idéologie du parti au pouvoir, l'échéance de la législature, etc. Le présent texte propose plus spécifiquement une analyse comparée de l'action gouvernementale face à la crise au Québec et en Ontario. Ces deux provinces se distinguent des autres provinces par l'importance de leur poids dans l'économie canadienne : ensemble, elles fournissent les trois quarts des productions manufacturières canadiennes et comptent plus des deux tiers de la population active canadienne. Elles se ressemblent également par l'ampleur de leurs liens économiques et financiers avec l'économie américaine – elles écoulent l'essentiel de leurs exportations sur le marché américain, 72% pour le Québec et 84% pour l'Ontario –, ce qui les place en première ligne chaque fois qu'une crise ébranle l'économie américaine. L'intérêt analytique de ces deux provinces va au-delà de la forte connexion de leur économie à celle des États-Unis. Le Québec et l'Ontario sont en effet représentatifs de la diversité des contextes socioéconomiques et politico-culturels qui prévalent dans la fédération canadienne. Ils sont non seulement dotés de structures industrielles différentes, mais présentent également des modèles de développement économique relativement distincts.

Concrètement, le présent chapitre aborde trois questions complémentaires : 1) comment la récente crise a frappé chacune des deux provinces, 2) comment les gouvernements y ont répondu et quels sont les instruments de politique publique qu'ils ont privilégiés et 3) quels sont les défis et les enjeux que pose à chacune la sortie de crise. L'investigation de ces questions met à profit des outils d'analyse chronologique et d'analyse comparée et fait appel aux trois sources de données suivantes. La première est constituée de données statistiques touchant des variables financières et des agrégats économiques décrivant la progression de la crise (croissance, chômage, exportation, dette, investissement, etc.). La deuxième est composée de documents gouvernementaux traitant du sujet : avènement de la crise, réaction du gouvernement, mise en perspective des enjeux liés à la sortie de crise. La troisième se compose d'analyses produites par les médias, les parties prenantes et les chercheurs.

I. LES MANIFESTATIONS DE LA CRISE

Rappelons tout d'abord la genèse de la crise et les sources de déploiement de celle-ci au Canada. Déterminée par un ensemble de facteurs latents et interdépendants, la récente crise a été d'abord et avant tout

une crise financière générée essentiellement par des acteurs financiers insuffisamment contrôlés. Son origine remonte au début de la décennie, au lendemain de la fameuse bulle technologique (2001-2003), quand les taux d'intérêt à long terme aux États-Unis ont amorcé une tendance baissière. Les taux de rendement des obligations à 10 ans du Trésor américain ont suivi la tendance, pour glisser progressivement de 7 % à 4 %. Loin d'être le résultat d'une politique monétaire délibérée et issue de la Réserve fédérale américaine, cette tendance baissière fit suite au déferlement sur le marché américain de fonds prêtables en provenance des pays émergents et des pays exportateurs de pétrole, les cours de celui-ci ayant atteint des sommets jamais égalés dans le passé. Le marché américain était apprécié des investisseurs qui, à la recherche de rendements élevés, étaient prêts à prendre des risques élevés. Car contrairement aux systèmes bancaires de la plupart des autres pays occidentaux, le système bancaire américain avait été fortement déréglementé pour faciliter le rendement à tout prix, ce qui a donné lieu à des innovations financières parfois opaques et très aléatoires. Alléchés par une offre de prêts très généreuse alors que leurs revenus réels stagnaient depuis plusieurs années, les ménages américains ont eu de plus en plus recours au crédit, un crédit octroyé sans réelle évaluation des risques et par conséquent sans discernement. La bulle à l'origine immédiate de la crise s'est formée dans le secteur hypothécaire, là où la prise de risques a atteint des proportions inimaginables. Cela a fonctionné tant et aussi longtemps que les taux d'intérêt sont restés particulièrement bas et que les opportunités d'investissement rentable ont été présentes. Les consommateurs se sont adonnés à un jeu spéculatif sans se faire de souci particulier : on achète, on construit, on rénove, on revend les actifs immobiliers avec des plus-values sans cesse grandissantes. Afin d'augmenter leurs possibilités de prêt et de transférer les risques liés aux prêts accordés sans discernement, les banques, elles, ont eu recours à une ingénierie financière permettant de transformer les crédits risqués en produits financiers, opération connue dans le jargon financier sous l'appellation de titrisation¹. C'est ainsi qu'une culture spéculative similaire à celle régissant le « jeu de casino » s'est déployée progressivement en matière de placement, les agences de cotation se montrant pour le moins très généreuses dans leur appréciation des nouveaux produits financiers.

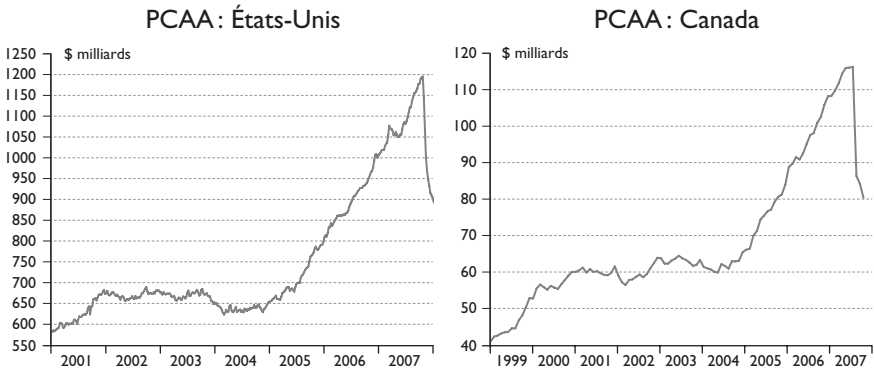
1. Selon le glossaire *Vernimmen*, « [l]a titrisation est un montage financier qui permet à une société d'améliorer la liquidité de son bilan. Techniquement, des actifs sélectionnés en fonction de la qualité de leurs garanties sont regroupés dans une société ad hoc qui en fait l'acquisition en se finançant par l'émission de titres souscrits par des investisseurs. L'entité ainsi créée perçoit les flux d'intérêts et de remboursement sur les créances qu'elle a achetées aux banques et les reverse aux investisseurs via le paiement d'intérêts et le remboursement de leurs titres » (<<http://www.vernimmen.net>>).

Les prix des maisons ont grimpé de manière vertigineuse. Pour une maison typique et de qualité constante, l'augmentation moyenne des prix a atteint quelque 80 % entre 1989 et 2006. Le volume de nouvelles maisons mises en chantier a lui aussi augmenté rapidement. Dans cette effervescence de l'immobilier, les banques ont multiplié les hypothèques à haut risque et enfanté d'importants flux d'échange d'actifs risqués titrisés. Offerts par une nouvelle génération de banques d'affaires, des holdings bancaires et des fonds de couverture, les nouveaux produits financiers combinaient des lots de prêts hypothécaires de types et de niveaux de risques différents. Cela a tellement bien marché qu'une nouvelle classe de banques, dites banques parallèles ou banques de l'ombre, a vu le jour et fait de ces produits ses créneaux de prédilection. Ayant le vent en poupe, ces banques ont surfé sur la vague créée par la bulle de l'immobilier et amassé des bénéfices colossaux. Moins contrôlées et moins soumises aux règles de suivi que les banques conventionnelles, ces banques parallèles n'étaient pas tenues de garder un minimum de réserves liquides ni de cotiser à des régimes d'assurance des créanciers, et n'entretenaient pas de liens forts avec la Réserve fédérale américaine. Toutefois, l'offre rattrapant progressivement la demande, pour finir par la dépasser, les premières fissures sont apparues dans la bulle spéculative touchant le secteur immobilier. En même temps, les taux d'intérêt ont commencé à s'élever à la suite de la hausse des taux directeurs initiée par la Réserve fédérale et d'autres banques centrales. Très endettés et n'arrivant plus à payer leur hypothèque, de nombreux Américains ont déclaré faillite, les banques devant récupérer un nombre croissant de maisons et d'immeubles dont la valeur chutait. L'effet domino s'est enclenché et la chute des valeurs s'est propagée, chacun cherchant à se défaire d'actifs devenus indésirables. Fortement ébranlées, les banques américaines et leurs partenaires de par le monde ont subi des pertes qui se sont chiffrées en centaines de milliards de dollars. La crise n'a pas tardé à toucher l'économie réelle et à ébranler la confiance des consommateurs et, par l'effet même, à contracter la demande agrégée des biens et services.

La propagation de la crise à l'économie canadienne a été rapide, en dépit du fait qu'au Canada, les marchés financiers n'ont pas souffert des défaillances qui ont été à l'origine de la crise financière américaine. Contrairement à ce qu'ont fait les États-Unis sous le président Clinton, le gouvernement fédéral canadien n'a pas allégé la réglementation des banques de façon très importante. Et si le Parti conservateur au pouvoir depuis 2006, parti accordant davantage de crédit à l'autorégulation des marchés, aurait pu souhaiter le faire en début de mandat, son statut de gouvernement minoritaire l'en aurait empêché. Mais s'ils n'ont pas été touchés par une crise financière autogène, les marchés financiers

canadiens ont tout de même été atteints par la crise générée aux États-Unis. Parmi les retombées majeures se trouve la débandade des papiers commerciaux adossés à des actifs (PCAA). La figure 1 présente la chute de leur valeur après l'envolée qui a eu cours entre 2004 et 2007.

Figure 1
Crise du PCAA aux États-Unis et au Canada



Banque Nationale du Canada (2009).

Dès le mois d'août 2007, des PCAA correspondant à un montant de quelque 32 milliards de dollars étaient devenus toxiques et irrécupérables sur un volume total de l'ordre de 117 milliards de dollars en circulation au Canada. L'Ontario a été relativement moins touché que le Québec par cet effondrement, et ce, malgré l'importance de son industrie des services financiers. En valeur absolue, le secteur financier ontarien constitue plus du double de celui du Québec. L'industrie de la finance, des assurances et des services immobiliers y vaut presque 110 milliards de dollars, soit environ 23% du PIB, alors qu'au Québec cette même industrie ne dépasse guère les 47 milliards de dollars, ce qui représente 17% du PIB québécois. De surcroît, Toronto, la capitale ontarienne, occupe la troisième place financière en Amérique du Nord, après New York et Chicago, avec presque 289 000 emplois liés, d'une façon ou d'une autre, au secteur financier. De toute évidence, les acteurs financiers présents à Toronto ont joué un rôle majeur dans la dissémination des PCAA dans le reste de l'économie canadienne. C'est ainsi que la société torontoise Coventree a été responsable de la mise en marché de presque 50% des PCAA détenus par les Canadiens, investisseurs institutionnels, banques, etc. Lorsque la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario a réagi à l'encontre de Coventree pour freiner la débandade, le mal était déjà fait et plus de 2 000 investisseurs, 100 sociétés et 1900 individus se sont retrouvés,

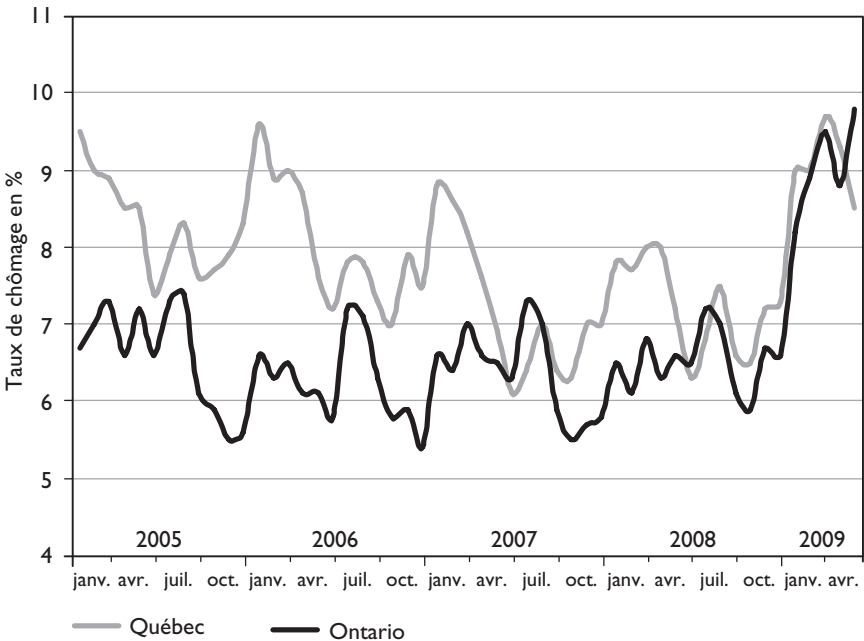
du jour au lendemain, dans l'impossibilité de recouvrer leurs placements. Coventree a vendu des PCAA aux investisseurs par l'entremise d'établissements financiers, dont la Banque Nationale, la Banque Scotia, la Banque CIBC, la Banque Royale, la Deutsche Bank et BNP Paribas. Au Canada, les plus gros investisseurs piégés par Coventree se trouvaient au Québec, avec plus de la moitié des pertes: la Caisse de dépôt et placement du Québec, la Banque Nationale et le Mouvement Desjardins ont perdu à eux seuls 17 milliards de dollars.

Même si elles ont été touchées dans des proportions moindres que leurs vis-à-vis du Québec par l'effondrement des PCAA, les diverses entreprises de l'industrie ontarienne des services financiers ont tout de même subi la crise financière. C'est le cas du Ontario Municipal Employees Retirement System (OMERS), qui a annoncé un taux de rendement total négatif de 15,3 % en 2008 (contre un taux positif de 8,7 % en 2007), à la suite d'une perte nette estimée à 8 milliards de dollars causée par l'effondrement des marchés boursiers mondiaux. La Caisse de retraite des enseignants de l'Ontario, Teachers, a pour sa part enregistré des pertes équivalant à presque 18 % de son portefeuille en 2008. L'Université de Toronto elle aussi a été éprouvée, sa caisse de retraite et le fonds de dotation de l'établissement ayant enregistré une perte de 1,3 milliard de dollars en 2008, avec un rendement négatif de 30 %.

La crise financière s'est rapidement propagée à l'économie réelle, notamment aux secteurs de l'immobilier et manufacturier. En Ontario, les ventes de logement ont chuté de presque 30 % et les prix des logements ont diminué en moyenne de 6 % par année. Suivant la tendance, les mises en chantier d'habitation ont accusé le coup, tant au Québec qu'en Ontario. Au Québec, la baisse a été de presque 17 %, passant de 48 000 constructions nouvelles en 2007 à 40 000 en 2009. Sur la même période, en Ontario, la baisse a été de l'ordre de 30 %, le nombre de constructions nouvelles étant passé de 75 000 à 51 000. La valeur des permis de bâtir a suivi les mêmes tendances baissières, notamment en 2009, tant en Ontario qu'au Québec. La crise a également affecté les exportations des deux provinces. L'Ontario a vu ses exportations décroître de 356 milliards de dollars, au début de 2007, à 282 milliards de dollars, en 2009, enregistrant ainsi une diminution de presque 20 %. Au Québec, la baisse a été moins forte, les exportations subissant tout de même un recul de 16 % sur la même période. La récession est venue renforcer la crise structurelle qui sévissait dans le secteur forestier, qui souffrait de la baisse de la demande en pâte et papier depuis déjà plusieurs années. L'affaiblissement de la demande en bois d'œuvre n'a fait qu'ajouter de nouvelles perturbations à un secteur qui peine à se restructurer. Mais si elle a ajouté aux difficultés structurelles que connaissait le secteur forestier québécois, la crise a par ailleurs frappé de plein fouet le secteur automobile ontarien.

En effet, la crise a fait très mal à l'industrie canadienne de l'automobile, une industrie qui se trouve concentrée en Ontario, où les grandes multinationales américaines telles que GM, Chrysler et Ford avaient choisi de s'implanter. Dans cette province, le secteur de l'automobile a connu une chute de presque 30% de sa production, et fut accompagnée d'importantes fermetures d'usines et de milliers de licenciements sur une courte période. Des centres industriels comme Oshawa, où des constructeurs automobiles constituent les plus importants employeurs, ont été durement frappés. Le mois de novembre 2008 restera sans doute gravé dans la mémoire collective, avec plus de 70 000 suppressions d'emploi sur une perte totale de l'ordre de 175 000 pour la période d'octobre 2008 à mars 2009. C'est ainsi que Windsor est devenue la (grande) ville la plus touchée par le chômage au Canada, avec un taux s'élevant à 13,7%. Tout cela explique que l'Ontario ait connu une variation très abrupte de son taux de chômage. Jusqu'à l'avènement de la récession, le taux de chômage du Québec avait été généralement plus élevé que celui de l'Ontario. Or, de 2007 à 2009, le taux de chômage annuel ontarien a fait un bond majeur, passant de moins de 6% à plus de 9%. La figure 2 illustre l'« évolution en ciseaux » des taux de chômage dans les deux provinces, et ce, pour plusieurs trimestres successifs en 2007 et 2008.

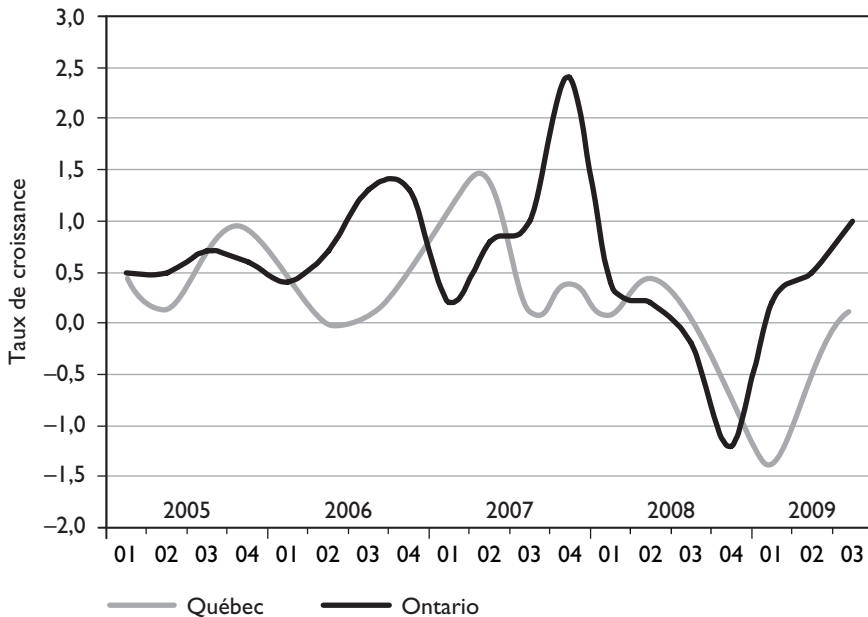
Figure 2
Évolution du taux de chômage mensuel 2005 à 2009



Alors que le taux de chômage québécois enregistrait une tendance à la baisse pendant presque tout 2007 et la fin de 2008, celui de l'Ontario connaissait de fortes hausses sur l'ensemble de la période. La structure de l'économie explique ces variations. Relativement à l'Ontario, le Québec dispose d'un tissu industriel plus diversifié, constitué principalement de PME. Le Québec a également pu tirer profit de ses investissements effectués dans les années 1996-2003 en matière d'innovation et de recherche-développement qui ont permis la mise en place de plusieurs secteurs économiques à forte intensité technologique: aérospatiale, pharmaceutique, technologie de l'information et de la communication, etc. Ces secteurs de technologies de pointe ont, à l'évidence, aidé l'économie québécoise à mieux supporter le choc de la crise et à en amortir les effets sociaux.

Figure 3

Taux de croissance trimestriels en Ontario et au Québec, 2005 à 2009



Sous l'effet des mises à pied et des réductions salariales – c'est le cas de quelque 10 000 employés de Chrysler-Canada qui ont accepté une entente de principe devant permettre à l'entreprise d'économiser environ 240 millions de dollars par année – et, de façon plus générale, de la baisse de confiance des consommateurs, la demande a diminué.

Conjuguée au recul des exportations et à la chute des investissements, cette diminution de la demande a influé sur la croissance économique. Les deux provinces ont vu celle-ci fléchir, avant de devenir négative pour au moins trois trimestres successifs. Si l'économie ontarienne a été la première à être touchée, connaissant un taux de croissance négatif pour la première fois depuis plus de 30 ans, l'économie québécoise a, elle aussi, accusé une plus forte baisse et pour une période légèrement plus longue.

2. LES RÉPONSES GOUVERNEMENTALES À LA CRISE

L'ampleur des effets de la crise ont poussé les différents gouvernements des pays du G20 à agir rapidement, d'abord pour sauvegarder les institutions financières, ensuite pour stabiliser l'économie et relancer la demande. Après avoir essuyé critiques et méfiance pendant plus de deux décennies, les politiques de nature keynésienne et postkeynésienne ont été largement utilisées. Dans la présente section, nous examinerons les réponses apportées à la crise par les gouvernements québécois et ontarien. Nous analyserons successivement leurs réponses de nature monétaire et financière, économique et sociale. Mais pour mieux les comprendre, nous rappellerons tout d'abord la situation politique qui prévalait dans chacune des deux provinces lors de l'avènement de la crise.

2.1. La situation politique

Pendant l'été 2008, soit au moment où les différentes économies ont été confrontées à la crise financière, les situations des gouvernements québécois et ontarien se présentent de façon passablement différente. En Ontario, le Parti libéral dirigé par Dalton McGuinty avait entamé un deuxième mandat en octobre 2007. Jouissant d'une majorité en Chambre, il était bien positionné pour gouverner en temps de crise. Au Québec, le Parti libéral dirigé par Jean Charest était lui aussi au pouvoir pour un deuxième mandat, et ce depuis mars 2007. En revanche, il était minoritaire et affaibli par une opposition résolue à faire barrage à plusieurs de ses initiatives, dont l'adoption du budget provincial, au risque de le faire tomber à n'importe quel moment. Une autre différence d'importance entre les deux contextes politiques réside dans le fait que le gouvernement québécois était contraint par une loi anti-déficit dans l'exercice de sa gouvernance. Adoptée en 1996, cette loi réduisait fortement les marges de manœuvre gouvernementales dans l'adoption de toute mesure impliquant des dépenses publiques. L'Ontario, au contraire, s'était dotée en 2004 d'une Loi sur la transparence et la responsabilité financières qui n'impose au gouvernement que d'informer

régulièrement les citoyens sur l'état des finances publiques et de planifier ses interventions à la lecture de l'évolution globale de l'économie et des facteurs qui déterminent la croissance et la performance sur les court, moyen et long termes.

C'est dans ce contexte que le gouvernement du Québec s'est engagé discrètement, à partir de l'été 2008, dans une stratégie devant lui permettre non seulement de survivre mais de regagner un statut majoritaire. Il fallait agir vite avant que la crise ne prenne de l'ampleur et que ses effets ne soient trop connus. Le gouvernement Charest a choisi de se lancer dans des élections anticipées. Face aux incertitudes qui accompagnaient l'émergence de la crise, il s'est présenté comme le gouvernement de la situation. Il a fait valoir les résultats positifs enregistrés par l'économie québécoise au cours des années précédentes (croissance soutenue et baisse tendancielle du taux de chômage), en s'adjugeant une capacité de gestion à l'affût des risques et des enjeux de la crise. Dans des déclarations publiques aussi ambiguës que controversées, il a soutenu que le Québec ne connaîtrait pas de déficit budgétaire et a filtré, sinon retenu, des informations économiques et financières névralgique, de façon à préserver la confiance des citoyens à son égard. C'est ainsi que les pertes historiques enregistrées par la Caisse de dépôt et placement du Québec (40 milliards de dollars) et la contraction des recettes fiscales ont été tues jusqu'au lendemain des élections.

Les urnes ont donné raison au premier ministre Charest. Fort de sa majorité, son gouvernement n'a pas tardé à changer de ton et à porter au grand jour les difficultés économiques éprouvées par le Québec, entre autres, les pertes de la Caisse de dépôt et placement du Québec et la présence anticipée d'un déficit budgétaire majeur. Dès l'hiver 2009, le gouvernement a forcé l'adoption d'une loi abrogeant la loi anti-déficit afin de permettre la réalisation de ses plans de relance.

2.2. Les réponses monétaires et financières

États fédérés, le Québec et l'Ontario ne disposent pas de tous les instruments monétaires qui peuvent être utilisés pour contrer une crise et stimuler la reprise. C'est la Banque du Canada qui joue le rôle principal à cet égard. Considérant l'ampleur de la crise, et à l'instar des autres banques centrales, la Banque du Canada a abaissé à plusieurs reprises son taux directeur, jusqu'à 0,25 %, soit le taux le plus bas qui ait été observé depuis les années 1930. Sur deux ans (janvier 2007 à décembre 2008), le taux est passé de 4,25 % à 0,25 %, pour devenir négatif en termes réels, puisque inférieur à une inflation oscillant entre 1 % et 2 % durant la période concernée. L'insuffisance des résultats

obtenus par l'utilisation des instruments monétaires a semé le doute dans la communauté des experts macroéconomistes qui, jusque-là, ne juraient que par les instruments monétaristes comme remède imparable aux crises. Ayant épuisé son arsenal conventionnel fondé sur la variation du taux directeur, la Banque du Canada est intervenue au moyen de prêts directs à certaines grandes entreprises afin d'injecter des liquidités additionnelles.

Les gouvernements du Québec et de l'Ontario sont intervenus, eux, à un autre niveau. En dehors des campagnes de communication qu'ils ont menées en vue de rassurer les épargnants sur la qualité du système bancaire canadien, ils ont eu principalement à gérer la crise des PCAA. C'est ainsi que la Commission des valeurs immobilières de l'Ontario et l'Autorité des marchés financiers du Québec ont été saisies pour des irrégularités ayant entouré les PCAA, ce qui a débouché sur des pénalités, d'un montant avoisinant les 140 millions de dollars, imposées aux principales banques impliquées dans la mise en marché des PCAA. Le gouvernement du Québec, pour sa part, a réagi de façon particulièrement énergique, afin de limiter les dégâts reliés à la débandade des PCAA. Conscient de la menace qui pesait sur les trois institutions financières québécoises les plus importantes – rappelons que la Caisse de dépôt et de placement, le Mouvement Desjardins et la Banque Nationale étaient les institutions financières les plus engagées dans la détention de PCAA au Canada –, il a œuvré en vue de dégager une solution permettant de geler la valeur des PCAA détenus par les acteurs financiers canadiens et ainsi de reporter et de limiter leurs pertes potentielles. Présidé par un avocat d'affaires, Purdy Crawford, un comité a élaboré un plan permettant de transformer les PCAA de placements à court terme en obligations qui viendront à échéance dans plusieurs années. Adopté dans le cadre de l'accord de Montréal, le plan Crawford a joui non seulement de l'appui des principales institutions financières impliquées et de celui du gouvernement du Québec, mais également de celui des gouvernements de l'Ontario et de l'Alberta, du gouvernement fédéral et de la Banque du Canada, qui ont fourni des garanties de plusieurs milliards de dollars pour sa mise en œuvre.

2.3. Les réponses économiques

Si les actions des gouvernements québécois et ontarien en matière de stabilisation financière et monétaire ont été limitées du fait de leurs compétences, il n'en va pas de même au plan économique, où des dépenses majeures ont été engagées dans les infrastructures publiques et le soutien aux entreprises.

Dans les deux provinces, l'action gouvernementale contre la crise s'est appuyée fortement sur des investissements d'infrastructure. Au Québec, plus de 42 milliards de dollars ont été alloués pour une programmation étalée sur un horizon de cinq ans. Mais, en somme, ces investissements avaient été décidés bien avant que la crise ne touche le Québec. Tout a en effet commencé avec l'annonce du Plan québécois des infrastructures en 2007, soit une année avant l'avènement des premiers symptômes de la crise dans l'économie québécoise. Les travaux d'infrastructures répondaient à des besoins réels et pressants. Les infrastructures étaient généralement dans un état déplorable: construites pour une bonne part dans les années 1960 et 1970, soit au moment où le Québec a engagé son processus de modernisation, elles avaient vu leur renouvellement sacrifié sur l'autel de la lutte contre les déficits publics au cours des vingt dernières années. Il aura fallu un accident malheureux et spectaculaire et une commission d'enquête pour que le gouvernement se rende compte de la gravité des risques qui pesaient sur les usagers de la route et sur les bâtiments publics du Québec. L'accident a eu lieu en septembre 2006: vers 12 h 30, un viaduc s'effondre sur un boulevard urbain, tuant sur le coup cinq personnes. Dirigée par Pierre-Marc Johnson, un ancien premier ministre du Québec, la commission d'enquête recommande un «virage rapide et énergique qui permettra non seulement de stabiliser la situation, mais aussi de redonner à la population du Québec des infrastructures de premier ordre²». En réponse à cette recommandation, le Plan québécois des infrastructures³ est lancé avec comme objectif de «faire en sorte que les réseaux routiers, hospitaliers et scolaires québécois, rendus vétustes par des années de laxisme et de sous-financement, soient en aussi bon état que ceux de nos voisins canadiens et américains d'ici 15 ans⁴».

Les investissements consentis par le Québec s'évalent donc sur cinq ans et profitent d'abord aux trois secteurs suivants: le transport (routes, ponts, etc.), la santé et le secteur municipal. Les secteurs de l'éducation, de la justice et de la sécurité publique arrivent plus loin dans la liste des priorités fixées pour ces investissements. Comme on le verra plus loin, les investissements d'infrastructure annoncés en

2. Commission d'enquête sur l'effondrement du viaduc de la Concorde (2007). *Rapport final*. Disponible en ligne: <http://www.cevc.gouv.qc.ca/UserFiles/File/Rapport/rapport_fr.pdf> (consulté le 3 novembre 2009).

3. Gouvernement du Québec (2009). Plan québécois des infrastructures 2008-2013. Disponible en ligne: <<http://infrastructures.o2websolutions.com/le-plan-dinfrast-structure.html>> (consulté le 2 novembre 2009).

4. Radio-Canada (2009). « Québec se lance dans la rénovation ». Disponible en ligne: <<http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2007/10/11/001-Infrastructures-quebec.shtml>> (consulté le 4 novembre 2009).

Ontario doivent être réalisés dans un délai plus court et ne couvrent pas exactement les mêmes priorités. Mais si le Québec a consenti un financement immédiat moindre, il se trouvait par ailleurs en meilleure position pour injecter les sommes allouées au moment le plus opportun. En effet, au moment où la crise prit de l'ampleur et où commençaient les fermetures d'usines, particulièrement dans le secteur forestier, les travaux techniques de conception et de planification des travaux d'infrastructures (diagnostic, analyse des priorités, dossiers techniques, montage financier, etc.) étaient déjà à un stade d'élaboration assez avancé au sein des organismes gouvernementaux du Québec. Cette coïncidence a été très salutaire pour l'économie du Québec. Le gouvernement avait des dossiers d'appels d'offres prêts à être lancés pour mettre en chantier plusieurs grands travaux de construction d'infrastructures lourdes, au profit des secteurs du transport (ponts, route, etc.), de l'éducation (écoles) et de la santé (hôpitaux, centres d'hébergement, etc.). De plus, la main-d'œuvre licenciée, notamment par le secteur forestier, était facilement et immédiatement récupérable et employable dans ces projets d'infrastructures. Ces travailleurs n'avaient en effet pas besoin de formation préalable pour être embauchés sur des chantiers de construction qui présentent des processus productifs relativement comparables à ceux qu'ils avaient connus antérieurement. Le contexte de crise a été utilisé ultérieurement pour justifier l'augmentation importante de l'endettement associée à ce plan. Le ministre des Finances, Raymond Bachand, l'expliquait au Parlement en ces termes :

Parce qu'au fond, la dette ce n'est pas compliqué, vous investissez en infrastructures, vous empruntez. Ce qui est important, c'est d'être capable de le rembourser. Vous soutenez l'économie en temps de récession, vous avez un déficit. Ce qui est important, c'est d'être capable de revenir à l'équilibre budgétaire⁵.

En Ontario, 32,5 milliards de dollars ont été affectés aux travaux d'infrastructure, mais dans une programmation s'étendant sur seulement deux ans. Ces investissements devaient maintenir ou créer quelque 300 000 emplois pour les deux années en question. Les principaux secteurs retenus pour ces investissements sont : 1) le transport (routier et transport urbain) avec presque 9 milliards de dollars, 2) la santé avec plus de 7 milliards de dollars et 3) l'éducation avec 3,7 milliards de dollars. Le reste de l'enveloppe budgétaire, quelque 12 milliards de dollars, est destiné au secteur municipal, au secteur de la justice et aux infrastructures d'adduction d'eau et de préservation de l'environnement.

5. Assemblée nationale (2009). *Travaux parlementaires vendredi 6 novembre*. Disponible en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fra/39Legislature1/DEBATS/epreuve/cfp/091106/1030.htm>> (consulté le 4 novembre 2009).

Les deux gouvernements ont également engagé des dépenses importantes dans le soutien aux entreprises. Le manque de liquidités vécu par de nombreuses entreprises, notamment dans le secteur manufacturier, a créé un sentiment d'urgence qui les a motivées à intervenir rapidement afin d'éviter faillites et mises à pied. Plusieurs initiatives ont été prises, le but ultime étant de relancer l'investissement privé. En Ontario, l'industrie de l'automobile a été fortement appuyée par le gouvernement, à un point tel que certains ont questionné le bien-fondé d'attribuer de telles sommes provenant des fonds publics à non seulement des entreprises privées, mais aussi multinationales et non canadiennes. Soumise à un rétrécissement du marché du crédit, l'industrie automobile (Chrysler, GM, etc.) a bénéficié d'un soutien de l'ordre de 10 milliards de dollars des deux paliers de gouvernements : 4 milliards de dollars du gouvernement provincial et 6 milliards de dollars du gouvernement fédéral. Les autres secteurs de l'économie ontarienne n'ont pas bénéficié d'autant de largesses. On doit tout de même souligner les mesures suivantes : l'octroi de presque 130 millions de dollars sur trois ans pour les secteurs de l'agriculture, des mines et des produits forestiers; des allègements fiscaux de plus de 300 millions de dollars pour 2009-2010 et 2010-2011 pour le secteur du divertissement et de la création et le soutien à l'innovation; un investissement de 250 millions de dollars dans le nouveau Fonds de développement des technologies émergentes; un investissement de 50 millions de dollars sur cinq ans pour encourager la mise sur pied d'un réseau d'électricité intelligent; un investissement de 300 millions de dollars sur six ans dans des infrastructures de recherche.

Sur un autre plan, le gouvernement ontarien a profité du contexte de crise pour courtiser des entreprises multinationales et les faire venir s'installer en Ontario, en contrepartie de généreuses subventions publiques. Plusieurs multinationales présentes au Canada (ou non) ont été approchées. Le succès le plus évident fut obtenu auprès de Samsung, qui a annoncé en pleine période de crise qu'elle allait venir investir 7 milliards de dollars en Ontario, pour produire 2500 mégawatts d'énergie propre et créer plus de 16 000 emplois. En contrepartie, le gouvernement ontarien n'a pas hésité à consentir à cette entreprise presque 450 millions de dollars. Cette politique discrétionnaire a été décriée par de nombreux observateurs, partis politiques et groupes de pression présents en Ontario.

Au Québec, le soutien au secteur manufacturier a été moins polarisé. Annoncé en novembre 2008, un programme de fonds de roulement et d'investissement visant la stabilisation et la relance d'entreprises, intitulé programme Renfort, a été doté d'une subvention gouvernementale de 2 milliards de dollars pour deux années. Géré par Investissement

Québec, il permet d'octroyer des prêts directs aux entreprises ou de leur fournir des garanties de prêt. Une deuxième initiative s'est concrétisée sous forme de contribution gouvernementale au capital de la Société générale de financement d'un montant de 1,25 milliard de dollars versés en deux ans (2009, 2010) afin de permettre à cette autre société d'État de consentir des prêts et de prendre des participations dans des petites et moyennes entreprises (équité, quasi-équité, etc.). Dans le secteur forestier, l'intervention gouvernementale a été plutôt restreinte. Dans son budget 2009-2010, le gouvernement a annoncé deux mesures totalisant un montant de 100 millions de dollars. Pourvue des deux tiers de cette somme, la première mesure porte sur des travaux de développement sylvicole (production de plants, reboisement, etc.). La deuxième mesure, de nature sociale, vise à soutenir les travailleurs du secteur qui ont été licenciés, particulièrement ceux dont les fonds de retraite ont été touchés par la faillite de leur entreprise. Par leur modestie, ces deux mesures semblent indiquer que le gouvernement a choisi de privilégier le laisser-faire afin que le secteur se purge de lui-même de ses « canards boiteux ». Cela permettra à l'État d'éviter de soutenir des entreprises condamnées à disparaître et de concentrer son action sur celles que le jeu de la concurrence aura conservées. Il semble que les salariés de nombreuses entreprises de ce secteur ont compris les enjeux et sont prêts à faire des concessions salariales pour réduire les coûts de production et se maintenir dans l'emploi. Une mesure d'une nature différente et visant directement les ménages a été lancée en janvier 2009 en vue de favoriser la rénovation domiciliaire par la mise en place d'un crédit d'impôt remboursable et provisoire (une année) égal à 20% des dépenses admissibles. Son coût budgétaire est évalué à 250 millions de dollars et elle devrait profiter à plus de 170 000 ménages québécois. Pour le Québec, on estime les retombées de cette mesure et du programme complémentaire initié par le gouvernement fédéral à quelque 3 milliards de dollars en rénovations engagées et à 2 000 nouveaux emplois créés. Tout en les jugeant positivement, certains observateurs ont par ailleurs constaté que, du fait qu'ils coïncidaient avec la mise en chantier de nombreuses infrastructures, ces programmes de soutien à la rénovation domiciliaire avaient engendré une « surchauffe » relative dans le secteur de la construction, surchauffe qui s'est traduite par une augmentation des coûts de travaux pouvant atteindre les 20%, soit un montant équivalent au crédit d'impôt accordé.

2.4. Les réponses sociales

Dans les deux provinces, les actions les plus déterminantes en la matière ont visé la main-d'œuvre. Au Québec, elles ont été réalisées dans le cadre du Pacte pour l'emploi. Comme son nom l'indique, ce plan a

été convenu avec les acteurs rassemblés au sein de la Commission des partenaires du marché du travail du Québec, une instance nationale de concertation qui regroupe des représentants des employeurs, des syndicats, du milieu de l'enseignement, des organismes communautaires et des services publics d'emploi. Le Pacte pour l'emploi a été lancé avant la crise afin de remédier au manque de main-d'œuvre que le Québec allait connaître du fait de sa stagnation démographique et du vieillissement de sa population, et d'augmenter la productivité des entreprises. Le Pacte prévoyait au départ des investissements de l'ordre de 987 millions de dollars, sur trois ans, et provenant à la fois des entreprises (439 millions de dollars) et de l'État (548 millions de dollars). Les actions financées touchaient les trois volets suivants: l'accompagnement des chômeurs et des prestataires de l'aide sociale dans la recherche d'emploi et l'insertion professionnelle; la valorisation du travail, entre autres par une augmentation du salaire minimum; la diversification de l'offre de formation en région et la reconnaissance des compétences, dans un contexte d'immigration grandissante (de nombreux travailleurs ont été formés à l'extérieur du Canada). En mars 2009, en plein cœur de la récession, les mesures initiales ont été bonifiées dans le cadre du Pacte pour l'emploi Plus: «Ensemble pour la relance». Financé par les gouvernements fédéral et provincial à hauteur de 460 millions de dollars, cet ajout a permis d'accroître l'efficacité de ces mesures qui ont profité à quelque 16 000 entreprises et 400 000 chômeurs. De toute évidence, le Pacte a permis de limiter les conséquences de la crise économique sur l'emploi. Mais il faut noter que sur le plan social si la crise n'a pas eu des incidences aussi négatives que celles qu'ont connues d'autres provinces canadiennes et les États américains voisins, c'est que le modèle de développement économique et social du Québec s'est révélé efficace. On doit souligner le rôle de stabilisateurs automatiques qu'ont joué les différentes politiques qui distinguent le Québec du reste de l'Amérique du Nord en matière de redistribution, de soutien aux familles, de lutte contre la pauvreté. Grâce aux programmes et aux services existants, les familles touchées par la crise ont pu éviter le dénuement et l'exclusion sociale et les travailleurs licenciés ont pu profiter de programmes de formation et de soutien direct pour les aider à retrouver de l'emploi et sortir de la précarité et de l'inactivité.

En Ontario, près de 700 millions de dollars ont été alloués sur deux ans pour un ensemble de mesures visant à créer ou à étoffer des initiatives de formation professionnelle et d'alphabétisation dans le but d'aider les travailleurs à acquérir les compétences requises pour les emplois de demain. Les programmes d'emplois d'été pour les jeunes ont également connu une croissance de presque 60 % (100 000 jeunes pour l'année 2009), grâce à un ajout de quelque

90 millions de dollars. Les populations éprouvées par le chômage ont bénéficié d'une majoration de leur allocation de frais de subsistance et de logement. Les familles ayant des enfants ont été particulièrement visées par la bonification de la prestation pour enfants, grâce à un investissement de plus de 400 millions de dollars sur trois ans. Les familles à faible et moyen revenu ont ainsi bénéficié d'une augmentation de près de 100 % de cette prestation, dont le maximum par enfant est passé de 600 à 1 100 dollars par année, et ce, à partir de juillet 2009.

2.5. Quelques remarques conclusives

L'analyse des mesures mises en œuvre par les gouvernements québécois et ontarien permet de dégager certains dénominateurs communs. Ces mesures se caractérisent en effet par les sept attributs suivants qui les inscrivent dans l'esprit des politiques de stimulation de l'économie en contexte de récession.

- Mesures opportunes, qui viennent injecter les investissements requis au moment où l'économie en a le plus besoin. La célérité de la mise en œuvre de ces mesures constitue une condition pour la réalisation des effets souhaités.
- Mesures directes et ciblées, qui apportent un soutien aux catégories de population et aux secteurs économiques les plus touchés en vue de les aider à tenir le coup et à s'en sortir le plus rapidement possible. Le soutien direct au moyen de subventions et de prêts est ainsi préféré au soutien indirect fondé, par exemple, sur les crédits d'impôts.
- Mesures de type stabilisateur automatique, qui soutiennent la consommation des personnes licenciées et des plus vulnérables (familles monoparentales, enfants, personnes âgées, etc.).
- Mesures à effet multiplicateur prononcé, dont les conséquences directes entraînent rapidement des impacts sur d'autres secteurs de l'économie.
- Mesures provisoires, qui ne donnent pas l'impression qu'elles vont durer au-delà de la période de crise. La prise en compte du cycle économique est ici essentielle : dès que la reprise est de retour, les mesures temporaires doivent être arrêtées pour laisser la place aux initiatives et aux mécanismes usuels.
- Mesures prudentes, qui s'appuient sur un réalisme financier et un sens des responsabilités permettant le rétablissement le plus rapidement possible des équilibres budgétaires, évitant ainsi d'alourdir le fardeau de la dette.

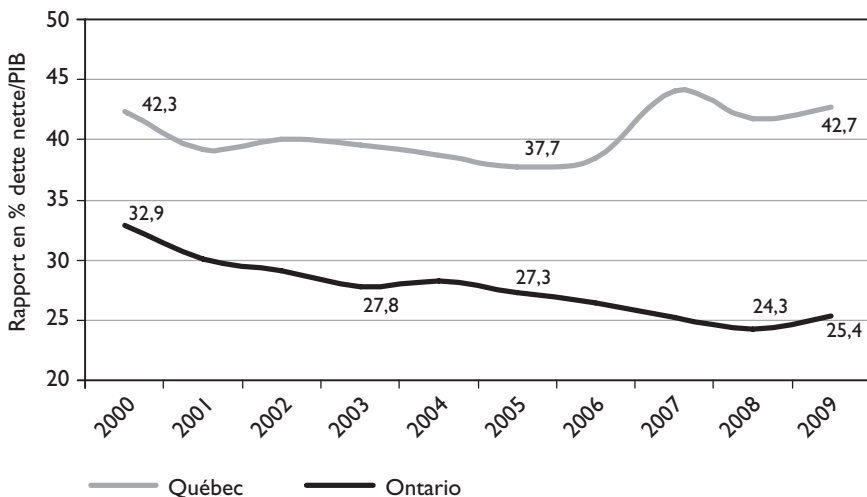
- Mesures structurantes, qui préparent la sortie de crise au moyen d'investissements en recherche-développement, innovation, enseignement supérieur, transport en commun, logement social, économie verte, etc.

3. LES DÉFIS DE LA SORTIE DE CRISE

À la suite des interventions publiques massives pour contrer la crise, le Québec et l'Ontario ont renoué avec les déficits budgétaires. Depuis 2008, le gouvernement du Québec déclare un déficit budgétaire annuel de l'ordre de 4,5 milliards de dollars, équivalant à presque 1,5 % du PIB québécois. Pour la même période, l'Ontario enregistre un déficit annuel qui oscille aux alentours de 25 milliards de dollars, soit 2,4 % de son PIB. Comme le montre la figure 4, cela se traduit par une augmentation de la dette. Mais alors que la dette nette de l'Ontario évoluera progressivement vers les 184 milliards de dollars, soit 26 % du PIB ontarien, celle du Québec avoisinera dans les prochaines années les 130 milliards de dollars, soit 42 % du PIB québécois, pourcentage qui, tout en étant sous le seuil symbolique acceptable fixé par le FMI à 60 % (FMI, 2010), est tout de même beaucoup plus élevé que celui de l'Ontario. Cette différence dans le poids de la dette a sans doute joué un rôle dans les décisions qui ont été prises pour redresser l'économie, réduire les déficits et atténuer le fardeau de la dette.

Figure 4

Dette nette sur PIB au Québec et en Ontario entre 2000 et 2009 en pourcentage



Au printemps 2010, les gouvernements des deux provinces ont annoncé des plans de retour à l'équilibre budgétaire. Les modalités en sont relativement différentes. L'horizon retenu par le gouvernement du Québec pour l'élimination du déficit, 2013, est beaucoup plus court que celui qui a été adopté par le gouvernement de l'Ontario, 2018, avec comme objectif intermédiaire la réduction de la moitié du déficit d'ici 2015. Les mesures retenues pour réduire les dépenses publiques et augmenter les recettes par accroissement des impôts et/ou tarification des services publics sont également contrastées.

3.1. La réduction des dépenses

Au Québec, le gouvernement a déjà engagé un processus de contrôle serré des dépenses de programmes (réduction du nombre d'organismes publics, remplacement d'un départ sur deux) et veut limiter leur croissance à 2,8 % par an, à partir de 2011-2012, et ce, jusqu'au retour à l'équilibre budgétaire. Cette mesure pourrait mettre à mal de nombreux programmes et engagements gouvernementaux puisque, au cours des dernières années, l'augmentation des dépenses de programmes a varié, selon les ministères, entre 4 % et 6 % par an. C'est donc une réduction de la croissance des dépenses de l'ordre de 5,8 milliards de dollars qui est imposée aux ministères et aux organismes. Pour atteindre cet équilibre, diverses mesures de compression des dépenses ont été annoncées, en commençant par des mesures qui présentent un caractère symbolique fort. C'est ainsi que le gouvernement s'est engagé à geler pendant deux ans les salaires des ministres et des députés et a suspendu pour deux ans également les primes au rendement pour les gestionnaires et les dirigeants des services publics, un effort comparable étant demandé aux dirigeants des sociétés d'État dont les primes au rendement sont décidées par les conseils d'administration respectifs. Par ailleurs, le gouvernement a renforcé la mesure d'attrition de l'effectif de l'administration publique, en étendant la règle du remplacement d'un départ à la retraite sur deux, qui ne s'appliquait antérieurement qu'au personnel de la fonction publique et au personnel administratif des réseaux de la santé et de l'éducation, y compris les cadres. Rappelons qu'en 2004, le gouvernement Charest avait fixé comme cible une diminution de l'effectif de la fonction publique de 20 % dans un délai de 10 ans, mais que les efforts constants déployés durant les six premières années n'ont permis qu'une baisse de 5 %.

Dans son dernier budget (2010-2011), le gouvernement québécois a également annoncé le gel de la masse salariale globale des ministères jusqu'en 2013-2014, une réduction graduelle de 10 % des dépenses de

fonctionnement de nature administrative d'ici 2013-2014 et une compression de 25 % des coûts de formation, de déplacement et de publicité. Une loi (loi 100) a été votée (60 voix contre 39), le 12 juin 2010, pour constitutionnaliser le retour à l'équilibre budgétaire et formaliser de manière indicative les mesures de compressions budgétaires annoncées. Un exercice de revue de programme a été engagé et le gouvernement est résolu à mettre fin au renouvellement automatique des programmes arrivant à échéance. Un outil d'évaluation et de mesure de performance des programmes, inspiré de celui mis en œuvre aux États-Unis et connu sous l'appellation de PART (Program Assessment Rating Tool), sera conçu en collaboration avec une équipe de chercheurs de l'École nationale d'administration publique, en vue d'apprécier le rendement de tous les programmes gouvernementaux. Longtemps préservés des compressions budgétaires, la santé et l'éducation commencent aussi à faire l'objet de mesures de rigueur spécifiques. C'est ainsi que le réseau de la santé et des services sociaux est appelé à mettre en place un cadre de gestion budgétaire visant la révision des processus pour accroître la productivité afin d'éliminer progressivement les déficits annuels d'exploitation. Le gouvernement a enfin annoncé la fusion ou l'abolition d'une trentaine de fonds ou d'organismes publics.

Le gouvernement ontarien envisage lui aussi de limiter la croissance de ses dépenses à 2 % pour l'ensemble des secteurs et à 3 % pour les dépenses dans le secteur de la santé au moyen d'une forte diminution des coûts des médicaments, ce qui implique un changement majeur dans les politiques de régulation des compagnies pharmaceutiques au Canada – mais seulement à partir de 2012-2013, soit, selon son dire, une fois la reprise économique bien amorcée ou, selon d'autres, une fois les prochaines élections passées. Son programme de compression ressemble à celui du gouvernement québécois, mais dans une version plus douce. Il s'est engagé lui aussi à réduire la taille et le coût de son administration au moyen d'une diminution du nombre de fonctionnaires de l'ordre de 5 % sur trois ans. Il a décrété le gel, pendant deux ans, de la rémunération du personnel politique et du personnel de l'Assemblée législative, ainsi que celui des employés des secteurs parapublic et public qui sont exclus des négociations des conventions collectives. Il dit vouloir geler le salaire de ses fonctionnaires pendant deux ans également, mais après la négociation des prochaines conventions collective (en 2014), ce que de nombreux observateurs jugent être un scénario assez hypothétique. Le gouvernement souhaite aussi moderniser les services gouvernementaux pour améliorer les services à la clientèle et réaliser des gains d'efficacité.

3.2. L'augmentation des recettes

Si le gouvernement québécois s'est engagé à lutter contre le déficit par la compression des dépenses, il a tout de même retenu des mesures devant permettre d'augmenter ses recettes. Ces mesures touchent les taxes à la consommation et la tarification des services publics. Non seulement les impôts ne seront pas augmentés, mais le gouvernement maintient son objectif d'éliminer d'ici le 1^{er} janvier 2011 la taxe sur le capital, qui fait partie des impôts des sociétés, ce qui représente presque un milliard de dollars de recette fiscale en moins par année. Le Québec accorde toutefois des crédits additionnels à Revenu Québec en vue de financer l'intensification des efforts de recouvrement fiscal et de lutte contre l'évasion fiscale, espérant ainsi récupérer plus de 1,2 milliard de dollars par année. Mais pour générer de nouveaux revenus, Québec s'est tourné d'abord vers deux hausses consécutives de la taxe de vente du Québec, qui passera de 7,5 % à 8,5 % en janvier 2011 puis à 9,5 % en janvier 2012, comblant ainsi presque totalement l'espace laissé vacant par les diminutions de la taxe fédérale du gouvernement Harper sur les produits et services. Chacune de ces deux hausses de 1 % de la taxe de vente au Québec fait grimper les recettes de 1,6 milliard de dollars. Une hausse du taux de la taxe sur les carburants de 1 cent le litre est également prévue le 1^{er} avril de chaque année, de 2010 à 2013. Ainsi limitées, les augmentations tarifaires décrétées touchent par ailleurs des secteurs qui jusque-là ont été protégés, à savoir l'éducation et la santé. C'est ainsi que dans son budget 2010-2011, le gouvernement a annoncé un dégel progressif et une révision à la hausse des frais de scolarité des universités, à partir de 2012. En ce qui concerne le secteur de la santé, le gouvernement a surpris sinon choqué en décidant d'instaurer un ticket modérateur pour les soins de santé, qui devait imposer une contribution de santé annuelle, pour chaque adulte, de 25 dollars en 2010, de 100 dollars en 2011 et de 200 dollars à partir de 2012. Cette décision a fini par être annulée en septembre 2010. À cela s'ajoute le dégel des tarifs du bloc patrimonial d'électricité qui se fera graduellement à partir de 2014 : le tarif patrimonial augmentera de 1 cent le kilowattheure entre 2014 et 2018 et il sera par la suite ajusté au rythme de l'inflation.

N'étant pas semblables du fait, entre autres, de leurs situations de départ différentes, les choix du gouvernement ontarien présentent certaines similarités avec ceux du gouvernement du Québec. Non seulement il n'y aura pas de hausse d'impôts, mais le gouvernement ontarien s'est engagé à accorder un allègement fiscal de 11,8 milliards de dollars aux particuliers, sur une période de trois ans. Cet engagement signifie une réduction de l'impôt sur le revenu pour 93 % des contribuables et plus de 90 000 déclarants à faible revenu seront exemptés de tout paiement de

l'impôt ontarien sur le revenu. Si la baisse générale de l'impôt élargira le fossé qui existe entre les taux d'imposition ontarien et québécois, le fait d'épargner les gens à faible revenu rapprochera la situation ontarienne de la situation québécoise, puisqu'en tenant compte des divers crédits d'impôt remboursables et des prestations pour enfant non imposables, au moins 50 % des contribuables québécois ne paient en réalité pas un cent d'impôt. Quant aux taxes à la consommation, le gouvernement ontarien a décidé de remplacer la taxe de vente au détail par une taxe sur la valeur ajoutée, taxe jugée plus moderne qui a été combinée à la taxe sur les produits et services (TPS) fédérale pour créer une taxe de vente harmonisée (TVH), qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010. Équivalente au taux général de l'ancienne taxe de vente au détail, la composante provinciale de la TVH a été fixée à 8 %, un pourcentage inférieur à celui de la taxe de vente du Québec. Cette harmonisation de la taxe de vente s'inscrit dans le cadre d'une politique de mise à jour de la fiscalité ontarienne dans le but de renforcer l'efficacité et améliorer la productivité et la compétitivité de la province comparativement à celles des États voisins. Une mesure de transition de l'ordre de 4,2 milliards de dollars a été prévue pour aider les Ontariens à s'adapter à la taxe de vente harmonisée.

Le premier ministre Dalton McGuinty a aussi annoncé (en juin 2010) que dans sa lutte contre le déficit, il n'exclut pas la vente d'une certaine proportion d'entreprises publiques dans le domaine de l'énergie (Hydro One, Ontario Power Generation), ou d'autres comme la Société de loterie et des jeux de l'Ontario, ou encore la Liquor Control Board of Ontario (LCBO). Ces déclarations portent à croire que la quête de liquidités dans le court terme pourrait justifier la privatisation d'entreprises publiques fortement excédentaires et pourvoyeuses de revenus considérables au budget de la province.

3.3. Le retour de la croissance

Le retour à la croissance des économies québécoise et ontarienne, deux économies très ouvertes, est tributaire des exportations. La valeur du dollar canadien joue, à cet égard, un rôle crucial. Or, depuis quelques années, le Québec et l'Ontario subissent les méfaits d'un dollar qui progresse au gré de la valeur des cours du pétrole en raison des fortes exportations pétrolières de trois provinces canadiennes, principalement de l'Alberta. Ce mal, qualifié de « mal hollandais⁶ », fait en sorte

6. Cette expression est apparue dans les années 1960 quand à la suite d'une forte hausse de leur revenu liée à la découverte et à l'exploitation de gaz naturel en mer du Nord, les Pays-Bas ont vu leur monnaie s'apprécier et leurs exportations perdre de leur compétitivité.

que l'appréciation du dollar canadien se traduit par une surévaluation du prix des exportations québécoises et ontariennes. En fait, il s'avère que l'enrichissement des provinces exportatrices de pétrole entraîne un appauvrissement relatif des provinces exportatrices de biens manufacturiers. Les mesures protectionnistes mises en place par les voisins américains, dans le cadre du Buy American Act, n'ont fait qu'accentuer les pressions sur les exportations. La reconquête des marchés perdus par les exportateurs québécois et ontariens risque donc d'être ardue et des nouveaux marchés d'exportations doivent être investis. De là l'importance fondamentale d'améliorer la productivité du secteur manufacturier afin de gagner en compétitivité. Or, comparativement à l'Ontario, le Québec accuse un retard en matière de productivité, une différence de l'ordre de 10 %. L'écart de productivité est encore plus marqué avec les voisins américains : un écart de presque 15 %. La formation et l'innovation constituent des leviers majeurs pour accroître la productivité et maintenir ou développer les avantages comparatifs d'une économie. Malheureusement, en ce qui concerne l'action publique en faveur de la recherche et développement (R-D), le Québec semble perdre progressivement ses avantages comparativement aux économies voisines, qui ont non seulement beaucoup investi mais également consolidé leurs institutions par la mise en place de ministères ou d'organismes dédiés à ce secteur stratégique pour la sortie de crise et la conquête des nouvelles technologies. A titre d'exemple, les trois fonds subventionnaires de la recherche universitaire ont grandement écopé, en se voyant fusionnés dans un seul fonds et avec des perspectives budgétaires plutôt décroissantes en termes réels. Le Conseil de la science et de la technologie a été purement et simplement aboli.

CONCLUSION : ENJEUX ET DÉBATS

Les interventions contre-cycliques relativement énergiques réalisées par les gouvernements québécois et ontarien en réponse à la crise n'ont pas soulevé de débat majeur. Le fait que les démarches gouvernementales aient été de nature essentiellement keynésienne aurait pu surprendre, du fait qu'au Québec et en Ontario comme dans d'autres sociétés occidentales, l'approche monétariste avait acquis ses lettres de noblesse. On peut croire qu'un certain pragmatisme a prévalu au sein des gouvernements. Mais la trajectoire du gouvernement Charest donne à penser qu'il faut s'attendre à autre chose. Il faut rappeler qu'au moment de son accession au pouvoir, en 2003, le gouvernement libéral, convaincu que le modèle québécois était non seulement inefficace, mais ruineux pour le développement du Québec, proposait une véritable rupture, visant un

certain retrait de l'État et fixant comme priorité de « revoir de fond en comble les structures de l'État et les programmes gouvernementaux ». Pourtant, si les interventions en matière de soutien au développement économique ont été revues et si plusieurs lieux et formes de concertation ont été, dans un premier temps, mis en veilleuse, la gouverne n'a pas été changée de façon radicale. D'abord sous la pression de l'opinion publique, puis avec l'arrivée de nouveaux ministres plus ouverts à ces perspectives, le gouvernement a graduellement redécouvert les vertus de l'interventionnisme et de la concertation. C'est ainsi que mises à l'écart pendant un certain temps, parce que jugées pléthoriques, inefficaces, voire inutiles dans une économie libérale moderne fondée sur le libre marché, les sociétés d'État (Investissement Québec et la Société générale de financement, par exemple) ont été de nouveau largement utilisées. Le Pacte pour l'emploi est lui aussi révélateur de cette redécouverte, puisqu'en 2003, les libéraux songeaient davantage à faire disparaître la Commission des partenaires du marché du travail ou tout au moins à en restreindre les prérogatives qu'à faire appel à elle. La crise a, semble-t-il, accéléré cet apprentissage, le gouvernement s'inscrivant à nouveau dans la cohérence historique propre au modèle québécois de développement socioéconomique (Bourque, 2000; Côté, Lévesque et Morneau, 2007).

En revanche, les orientations retenues pour affronter les défis posés par la sortie de crise ont déclenché de nombreuses discussions et oppositions au Québec, mais relativement peu en Ontario. C'est ainsi que le débat sur la question de la dette bat son plein au Québec depuis l'automne 2009. On y discute du rapport entre la bonne dette (liée aux investissements) et la mauvaise dette (provenant des dépenses courantes). Le ministère des Finances⁷ ainsi que certains groupes de pression dramatisent la situation alors que d'autres insistent sur la nécessité de nuancer. Les premiers ciblent la dette brute – avec un ratio de 94 % du PIB, le Québec serait au 5^e rang des pays membres de l'OCDE – là où les seconds s'attachent à la dette nette – à laquelle le Québec se situerait au 11^e rang avec un ratio de 43 % du PIB⁸. Par ailleurs, plusieurs acteurs de la société civile ont contesté la décision du gouvernement d'éliminer

7. À l'automne 2009, le ministre des Finances du Québec a formé un comité consultatif sur l'économie et les finances publiques composé de quatre économistes. Entre décembre 2009 et février 2010, le comité a déposé trois rapports qui ont largement alimenté le débat.

8. Il convient de noter que l'augmentation de la dette nette observée entre les données de 2006 et les données de 2007 s'explique aussi par une réforme comptable instituée en 2007. La réforme comptable de 2007 a intégré au périmètre comptable du gouvernement de nouvelles entités dont les déficits cumulés s'ajoutent désormais à ceux du gouvernement. La prise en compte de ces déficits a donné lieu à une augmentation de la dette attribuée aux déficits cumulés de 6 milliards le 31 mars 2007.

le déficit dans un laps de temps aussi court. Des divergences se sont manifestées à propos de la rationalisation des dépenses publiques et sur la question des risques de dégradation de la qualité des services publics, et, de façon plus générale, sur la question de l'action de l'État. Selon certains, une rationalisation accompagnée de coupures sévères et équivalentes dans les budgets des ministères ne saurait être opérée sans pénaliser les bénéficiaires des services publics. Des secteurs clés tels que l'éducation, la santé, les services sociaux ou la famille peuvent en pâtir jusqu'à mettre en péril les acquis obtenus au cours des cinq dernières décennies. Il en est de même des fonctions de régulation et de contrôle assumées par les administrations publiques. Les choix gouvernementaux touchant la fiscalité ont également été critiqués, le débat portant, entre autres, sur les vertus respectives des impôts et des taxes à la consommation en regard de leurs impacts sur l'économie et sur la justice distributive. Étant contre des baisses d'impôt pour les particuliers consenties avant la crise, la réduction de la taxe sur le capital et l'augmentation de la taxe de vente, certains acteurs socioéconomiques souhaitent une fiscalité plus progressive. La même opposition se retrouve au sujet de la tarification des services publics. Les opposants soulignent que la tarification est le plus souvent associée à une moins grande utilisation des services, particulièrement marquée chez les plus défavorisés, ce qui conduit ces derniers à ignorer, par exemple, les soins préventifs et à subir des problèmes majeurs ultérieurs. Ils ajoutent que le remplacement de mesures universelles par des mesures spécifiques peut entraîner des effets de stigmatisation sur les populations qui profitent de ces dernières – effets bien connus dans le cas de l'aide sociale – et, en fin de compte, provoquer un affaiblissement de la solidarité (sociale, intergénérationnelle, etc.).

En Ontario, les choix gouvernementaux ont suscité beaucoup moins de débat. Le gouvernement s'est montré moins pressé de renouer avec l'équilibre budgétaire. Il a choisi d'attendre la reprise économique avant de procéder à des compressions plus radicales des dépenses publiques et a réaffirmé à plusieurs reprises son souci de venir en aide aux plus démunis et de moduler ses interventions et ses prélèvements en fonction du niveau de richesse de la population. Il faut toutefois rappeler que l'Ontario jouit de conditions structurelles favorables tant sur le plan de la dette que sur le plan démographique : si le taux de croissance démographique au Québec avoisine les 0,8 % par an, l'Ontario connaît un taux qui approche les 1,3 %. Aux deux tiers issue de l'immigration, cette croissance démographique assure à l'Ontario non seulement une main-d'œuvre disponible et qualifiée, mais aussi un vieillissement de la population décalé et, par conséquent, moins contraignant pour les services publics. Mais le Québec n'est pas lui non plus sans atout. Au cours

du dernier demi-siècle, il s'est donné un modèle de développement intégrant des dispositifs institutionnels et une offre de services sans équivalent en Amérique du Nord. Conjuguant recherche de l'intérêt individuel et solidarité, concurrence et concertation, ce modèle a fait ses preuves dans la création d'une économie diversifiée et dynamique. Il a non seulement permis un rattrapage économique considérable depuis les années 1960, mais il a soutenu un développement social et culturel remarquable. Aussi, d'aucuns souhaitent que le retour à l'équilibre budgétaire fortifie l'intervention gouvernementale au lieu de l'anémier et que les services publics, conçus pour être des investissements et non de simples dépenses, soient renouvelés en tant qu'instruments collectifs plutôt que ramenés à une logique de consommation individuelle.

BIBLIOGRAPHIE

- Assemblée nationale (2009). *Travaux parlementaires vendredi 6 novembre 2009*. Disponible en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fra/39Legislature1/DEBATS/epreuve/cfp/091106/1030.htm>>, consulté le 4 novembre 2009.
- Bourque, G.-L. (2000). *Le modèle québécois de développement : de l'émergence au renouvellement*. Québec : Presses de l'Université du Québec, coll. «Pratiques et politiques sociales et économiques».
- Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde (2007). *Rapport final*. Disponible en ligne : <http://www.cevc.gouv.qc.ca/UserFiles/File/Rapport/rapport_fr.pdf>, consulté le 3 novembre 2009.
- Côté, L., B. Lévesque et G. Morneau (2007). «L'évolution du modèle québécois de gouvernance: le point de vue des acteurs». *Politique et sociétés*, vol. 26, n° 1: 3-26.
- Gouvernement du Québec (2009). *Plan québécois des infrastructures 2008-2013*. Disponible en ligne : <<http://infrastructures.o2websolutions.com/le-plan-dinfrastructures.html>>, consulté le 2 novembre 2009 .
- Krugman, P. (2008). *Appeasing the Bond Gods*. Disponible en ligne : <<http://www.nytimes.com/2010/08/20/opinion/20krugman.html>>, consulté le 4 novembre 2009.
- Radio-Canada (2009). *Québec se lance dans la rénovation*. Disponible en ligne : <<http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2007/10/11/001-Infrastructures-quebec.shtml>>, consulté le 4 novembre 2009.
- Vernimmen (2009). *Définition de titrisation*. Disponible en ligne : <http://www.vernimmen.net/html/glossaire/definition_titrisation.html>, consulté le 4 novembre 2009.

10. LE MIMÉTISME FORESTIER EN ONTARIO ET AU QUÉBEC À L'ÉPREUVE DE LA GOUVERNANCE

GUY CHIASSON, ÉDITH LECLERC
et CATALINA GONZALEZ HILARION

Le secteur forestier a longtemps occupé une place stratégique dans le développement économique de l'Ontario et du Québec, tout comme dans celui de la plupart des provinces canadiennes (Drushka, 2003; Howlett, 2001; Thorpe et Sandberg, 2007). Malgré l'importance historique du secteur forestier au Canada, relativement peu d'études ont été consacrées aux politiques forestières de ces deux provinces. Qui plus est, il nous semble que la question des relations interprovinciales dans le champ forestier, en particulier entre l'Ontario et le Québec, n'a pas encore été traitée par la littérature scientifique; ce chapitre propose d'y apporter quelques éléments de réponse. En effet, les transformations récentes des formes de l'État ont eu une influence considérable sur les modes de gouvernance des forêts au Canada (Chiasson, Blais et Boucher, 2006), ce qui soulève la question du prolongement de ces transformations aux relations interprovinciales.

Il est utile de rappeler que la gestion forestière au Canada est plutôt décentralisée, c'est-à-dire que le pouvoir forestier est très largement détenu par les provinces, et ce, depuis l'enchâssement de cette compétence provinciale dans la Constitution canadienne. Historiquement, le rôle qu'a joué le gouvernement fédéral a été relativement restreint puisqu'il se limite principalement au soutien à la recherche ainsi qu'au commerce international (Arbres Canada,

2010; Howlett et Rayner, 2005). Ce sont les provinces qui jouissent de la propriété de la très grande majorité des terres forestières publiques, et ont ainsi la responsabilité cruciale de définir les règles d'attribution des volumes de bois. Dans le cas de l'Ontario et du Québec, plus de 80 % des forêts sont sous le contrôle direct des provinces alors que la portion de forêts sous propriété fédérale ne dépasse pas 1 % dans les deux provinces (Ontario, 2009; Québec, 2010). Évidemment, l'engagement du gouvernement fédéral déborde parfois les territoires où la propriété est fédérale, mais il reste que le pouvoir provincial en matière de forêts est nettement plus imposant que celui d'Ottawa. À la suite de Michael Howlett, il est possible de constater que malgré la décentralisation importante, les provinces ont suivi des trajectoires de politiques forestières ayant une ressemblance frappante :

As befits a national policy regime characterized by provincial jurisdiction and variations in regional and local forest resources, there are differences between jurisdictions in terms of both the length of time each policy regime was left in place and the specific point in time at which a new regime was instituted. Different governments in the various jurisdictions adopted similar forestry policies, usually in the same order of sequence, but not at the same times (2001 : 29).

C'est dire que les provinces canadiennes ont, historiquement, opté pour des modèles de gestion des forêts plutôt convergents. Il est toutefois surprenant que cette convergence se soit opérée en l'absence presque complète de mécanisme apparent ou formel. Ainsi, nous parlerons de *mimétisme forestier* pour désigner cette logique de convergence non planifiée ou concertée entre les provinces.

Dans ce chapitre, l'interrogation centrale porte sur les relations interprovinciales actuelles entre le Québec et l'Ontario. Plusieurs chercheurs sur la gouvernance forestière considèrent que les années 1990 ont amené un lot de changements importants dans les politiques forestières au Canada (Blais et Chiasson, 2005; Hayter, 2003). La fin du xx^e siècle marquerait ainsi la crise des politiques forestières d'après-guerre et les débuts d'un changement de *régime forestier* (Blais et Boucher, 2008; Howlett, 2001). Ces changements se seraient traduits surtout par un changement sur le plan des objectifs poursuivis par les politiques forestières. Selon Luc Bouthilier (2001), entre autres, les régimes centrés sur le *timber management* (un type de gestion dont l'objectif est de maximiser les approvisionnements industriels) cèdent progressivement leur place au *sustainable forest management* (aménagement forestier durable – AFD). Pour d'autres (Hayter, 2000; Thorpe et Sandberg, 2007), ce changement de vocation de la gestion des forêts publiques s'inscrirait dans une marginalisation de l'économie des ressources naturelles dans l'économie politique canadienne et indiquerait le passage à une

économie *post-staples*¹. Quoi qu'il en soit, ce changement d'objectif aurait été accompagné de changements importants au chapitre des mécanismes de prise de décision. Alors que la prise de décision dans un contexte de *gestion des approvisionnements* était pratiquement réservée à l'État et aux grands industriels (Howlett et Rayner, 2001, 2005, 2006), de nouveaux utilisateurs de la forêt seraient habilités à prendre part à la prise de décision (Appelstrand, 2002; Chiasson, Andrew et Perron, 2006; Hayter, 2003). De surcroît, depuis le début des années 1990, la gestion durable des forêts est devenue une préoccupation importante pour la communauté internationale, qui désormais insiste sur cette valeur. En effet, cette préoccupation s'est institutionnalisée dans plusieurs forums internationaux tels que le Forum des Nations unies sur les forêts (FNUF), la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement durable (CNUEDD), la Commission sur le développement durable (CDD) des Nations unies ainsi que le groupe intergouvernemental sur les forêts (GIF) (Gareau, 2005; Howlett, 2001; Pülzl et Rametsteiner, 2002). La notion de gestion durable des forêts occupe aussi une place grandissante dans la mise en marché des produits forestiers, entre autres par l'entremise d'organismes de certification (Burton *et al.*, 2006; Cashore *et al.*, 2007). En plus d'insister sur l'AFD, elle pousse la prise de décision en matière de forêts publiques à se rapprocher, tant bien que mal, d'une logique de *gouvernance*, c'est-à-dire au sein de laquelle le pouvoir de prise de décision serait de plus en plus partagé entre les institutions publiques et d'autres acteurs de la société civile, y compris des acteurs dont l'ancrage déborde les frontières des territoires provinciaux et même canadiens (Hayter, 2003; Parkins, 2006).

C'est dans ce contexte de bouleversements forestiers importants que nous voulons analyser les relations entre les politiques forestières ontariennes et québécoises. Comment la logique de gouvernance se traduit-elle dans le champ des relations interprovinciales? Le discours sur la gouvernance forestière que les provinces elles-mêmes adoptent insiste sur la nécessité de dépasser les frontières entre le public et le privé afin de s'adapter aux nouvelles exigences internationales en matière de forêts (Chiasson et Labelle, 2009). Est-ce que cette logique

1. Le concept de « staples » est habituellement associé à l'œuvre de Harold Innis et désigne la dépendance d'une économie à un produit d'exportation massive. Les recherches d'Innis (1930), et celles qui s'en inspirent, ont montré comment les économies régionales canadiennes se sont construites autour de l'extraction des ressources naturelles. Des travaux récents (Thorpe et Sandberg, 2007) ont parlé de « post-staples » en référence à la marginalisation des ressources naturelles dans l'économie et à l'émergence de nouvelles formes de mise en valeur de l'environnement naturel.

s'applique également aux frontières entre les provinces? Est-ce que les gouvernements provinciaux du Québec et de l'Ontario sentent le besoin de se doter de mécanismes de collaboration et de concertation? Ou, au contraire, est-ce que le *mimétisme provincial* observable dans les régimes précédents est toujours de mise dans le contexte du XXI^e siècle?

Ce chapitre permettra d'abord de mettre en lumière ce qui nous apparaît comme le principal mécanisme de collaboration forestière entre l'Ontario et le Québec, soit le Conseil canadien des ministres des Forêts (CCMF) dont la mission est la mise en place d'orientations provinciales communes en matière de durabilité forestière. Ensuite, la question des réformes apportées depuis les années 1990 par l'Ontario et le Québec au cadre de gestion du territoire forestier public est abordée. Ces mises en contexte nous permettront de présenter les interrogations portant sur la place que prend la logique de mimétisme dans ces réformes contemporaines.

I. LE CONSEIL CANADIEN DES MINISTRES DES FORÊTS OU LE MULTILATÉRALISME FORESTIER CANADIEN

L'espace le plus évident de collaboration forestière entre les provinces de l'Ontario et du Québec, mais aussi des autres provinces et territoires canadiens, est le CCMF. Fondé en 1985, il regroupe les ministres (et hauts fonctionnaires) responsables des dossiers forestiers de chacune des provinces et territoires canadiens. À ces membres s'ajoute le ministre fédéral des Ressources naturelles. Puisque l'Ontario y délègue deux ministres, celui du Développement du Nord, des mines et de la foresterie et celui des Ressources naturelles, 14 ministres en sont membres. C'est le ministère fédéral des Ressources naturelles qui assure le secrétariat du Conseil alors que la présidence est assurée par une province ou un territoire désigné par les membres chaque année. Pour bien comprendre la place et le rôle que joue le CCMF dans le monde forestier canadien, il est utile de le situer brièvement par rapport à l'évolution récente du dossier forestier sur la scène internationale.

La question forestière est à l'ordre du jour de la communauté internationale depuis au moins le sommet de Rio de 1992. À partir de ce moment, l'adoption par les États nationaux de pratiques d'AFD est considérée comme une des conditions importantes pour la mise en place d'un développement durable mondial. En effet, cette même préoccupation a été institutionnalisée, comme nous l'avons évoqué plus tôt, dans plusieurs forums internationaux sous l'égide des Nations unies. L'adhésion des États nationaux présents aux rencontres, et

éventuellement aux discussions et décisions visant à définir concrètement les pratiques d'AFD, les oblige à déterminer des moyens de réaliser une gestion durable des forêts. Le gouvernement fédéral canadien s'est engagé en ce sens. Bien que sa création ait précédé la conférence de Rio, le CCMF a inscrit l'AFD au cœur de son mandat à la suite de cette rencontre internationale. Ainsi, au lendemain du sommet de Rio, le CCMF a adopté la définition suivante de l'AFD : « maintenir et améliorer à long terme la santé des écosystèmes forestiers au bénéfice de tous les êtres vivants, [...] tout en assurant aux générations actuelles et futures de bonnes perspectives environnementales, économiques, sociales et culturelles » (2010a, non paginé). Dans la continuité de ces processus internationaux, le Canada a notamment participé, avec onze autres pays, au Processus de Montréal², dont le but était de tenter de définir des critères et des indicateurs de foresterie durable pour les forêts boréales et tempérées. La définition de ces critères et indicateurs et l'adhésion du Canada à ces derniers ont favorisé l'adoption par le CCMF des six critères de foresterie durable. Ces critères, et les indicateurs qui en découlent, servent, depuis 1999, de cadre de référence et d'outil pour l'aménagement forestier sur l'ensemble du territoire forestier canadien. Ainsi, sur son site Internet, le Conseil se définit comme « [d]es gouvernements qui travaillent en partenariat pour faire du Canada un chef mondial de l'aménagement durable des forêts et appuyer un secteur forestier compétitif » (2010a). Cela semble indiquer que le développement de l'AFD constitue un élément important sur lequel s'appuie la collaboration entre les provinces.

Un survol des initiatives entreprises par le CCMF (2010b) permet de confirmer que le développement de l'AFD occupe une place importante dans ses pratiques effectives. Plusieurs documents d'orientation du Conseil portant sur ses champs d'intérêt – par exemple, la *Stratégie canadienne en matière de feux de forêts* ; un *Cadre d'innovation pour le secteur forestier* ; le *Cadre canadien de critères et indicateurs en matière d'aménagement forestier durable* ainsi que le document *Vision pour les forêts du Canada 2008 et au-delà*, dont l'objectif avoué est de « faire progresser l'aménagement forestier durable au Canada » – démontrent son engagement envers l'AFD. Toutefois, le Conseil a récemment élargi son mandat et commencé à élaborer une politique d'adaptation des forêts aux changements climatiques.

Le CCMF se concentre principalement sur le développement de lignes directrices pour appuyer les intervenants forestiers (autant les industriels que les gouvernements provinciaux) dans la recherche,

2. Voir <http://www.rinya.maff.go.jp/mpci/home_f.html>.

l'innovation et l'aménagement forestier durable. Le travail du Conseil est complémentaire aux responsabilités traditionnelles des provinces en matière forestière (gestion des droits de coupe et de l'accès au territoire forestier). Aussi, le Conseil opère dans un espace proche de celui qu'occupe généralement le gouvernement fédéral (la recherche sur la forêt et la collaboration internationale) sans nécessairement s'y limiter. Les documents d'orientation que produit le CCMF sont sûrement des outils utiles aux gestionnaires forestiers provinciaux pour favoriser le renouvellement de leurs pratiques. Toutefois, les cadres établis par le Conseil ne sont pas juridiquement contraignants et l'intégration de ces orientations dans la gestion provinciale du territoire forestier peut être plus ou moins avancée selon les provinces.

En bref, le CCMF est un forum où s'effectue une collaboration multilatérale entre l'ensemble des provinces canadiennes et le gouvernement fédéral. Cette collaboration s'organise principalement autour du concept d'AFD et de la volonté du Canada de se doter de nouvelles pratiques pour respecter ses engagements internationaux. L'Ontario et le Québec sont des participants actifs de cette concertation multilatérale, comme en témoigne notamment la présence de deux ministères ontariens. Le CCMF est un forum où les ministres et hauts fonctionnaires ontariens et québécois se rencontrent, discutent et se tiennent donc au fait des orientations forestières qui ont été choisies de part et d'autre. La concertation forestière entre ces deux provinces s'arrête cependant à ce niveau multilatéral. Jusqu'à présent, les deux provinces, malgré leur frontière commune et la continuité du couvert forestier entre elles (Gaudreau, 1999), n'ont pas jugé bon de se doter d'un forum, du moins formel, qui permettrait une concertation bilatérale sur la question forestière.

L'Ontario et le Québec participent toutefois à quelques projets plus pointus de concertation bilatérale ou multilatérale. Ces projets sont cependant généralement orchestrés par des acteurs de la société civile, même si les gestionnaires forestiers provinciaux y participent. C'est le cas d'un projet porté par FSC Canada³ qui vise à «élaborer une norme de foresterie qui s'appliquera aux forêts du sud du Québec et de l'Ontario et qui complétera un ensemble de normes volontaires accréditées pour [l'ensemble du] territoire canadien» (FSC, 2010). Ainsi le groupe attiré de la région des Grands Lacs et du Saint-Laurent a préparé des normes volontaires qui ont été proposées à l'Ontario et au Québec dès 1999 et ensuite en 2005. Même si le travail n'est pas effectué directement par les provinces mais par un groupe appartenant au FSC, une

3. FSC Canada est la branche canadienne du Forest Stewardship Council, le plus important organisme de certification de produits forestiers.

certaine forme de conciliation semble avoir eu lieu dans l'application d'exigences similaires en Ontario et au Québec. Ces autres formes de coordination bilatérale, à l'instar du CCMF, constituent des moyens innovateurs de collaboration, surtout par rapport au mimétisme forestier traditionnel. Avant la création de ces espaces de coordination, peu de lieux formels de concertation étaient consacrés à la forêt, alors qu'aujourd'hui les provinces semblent en ressentir le besoin. Il reste cependant à savoir dans quelle mesure cette collaboration multilatérale se traduit par des pratiques convergentes entre l'Ontario et le Québec. Dans la prochaine section, nous remettons en question les réformes apportées aux régimes forestiers ontarien et québécois depuis les années 1990 pour voir si elles ont tendance à converger.

2. LES GRANDES RÉFORMES FORESTIÈRES DE L'ONTARIO ET DU QUÉBEC

Dans l'ensemble du Canada, les politiques forestières sont soumises à des contraintes et à des directions sensiblement équivalentes. Gaudreau (1999) parle d'une « trame commune » qui a fait en sorte qu'historiquement, les politiques forestières ont eu tendance à converger. Dans les dernières années, le contexte international a beaucoup influencé les transformations des politiques forestières provinciales. Cela suggère que la tendance historique à la convergence se perpétuerait dans les réformes récentes. Est-ce que des conditions similaires conduisent réellement à un mode d'appropriation provincial uniforme en ce qui a trait aux logiques forestières ? Observons de près les politiques forestières contemporaines de l'Ontario et du Québec, leurs évolutions et leurs réformes, leurs continuités et leurs ruptures pour mettre en lumière le *mimétisme forestier* et ses limites explicatives.

2.1. La convergence vers l'AFD et la gouvernance hétérarchique

Les grands forums internationaux ont pris de l'ampleur dans les dernières années, mobilisant une multitude d'acteurs pour mettre en place des initiatives et des plans d'action. Pülzl et Rametsteiner (2002) suggèrent que le modèle décisionnel privilégié de ces espaces de négociation relève de la gouvernance hétérarchique. Selon eux, les espaces internationaux de discussion respectent, depuis quelques années, la logique complexe de l'enchevêtrement de l'État et d'acteurs non gouvernementaux en recherchant l'inclusion et la participation, misant, au fond, sur le consensus. Les initiatives et les actions concrètes ainsi acceptées de tous mettent l'accent sur les problèmes de la déforestation

et de la dégradation forestière, et surtout sur les voies à suivre pour faire de l'AFD. Ce principe sous-tend l'utilisation des ressources forestières pour favoriser le respect des valeurs des sociétés – tant environnementales qu'économiques, sociales et culturelles – tout en maintenant la santé et la diversité des forêts (CCMF, 2010a). Les stratégies forestières au Canada sont envisagées dans ce contexte international, influençant les politiques forestières provinciales. À titre d'exemple, nous avons démontré précédemment que le sommet de Rio de 1992 ancre la foresterie canadienne dans des principes « verts ». À l'instar de Pülzl et Rametsteiner (2002), qui proposent d'étudier la question de la gouvernance hétérarchique dans le mode de prise de décision des États de l'Union européenne (UE), nous observons dans un premier temps une forte présence de la gouvernance hétérarchique dans les programmes forestiers nationaux au Canada. Notre analyse suggère aussi que l'adhésion des provinces aux principes de l'AFD est synchronisée avec l'adhésion du Canada à ces mêmes principes. Notre volonté est de relever les éléments des politiques forestières provinciales de l'Ontario et du Québec qui reflètent et illustrent cette « trame commune ».

Les politiques forestières respectives des provinces à l'étude sont basées sur les principes d'usages multiples et des capacités naturelles de production des forêts, principes intimement liés à l'AFD. Au Québec, ce principe est mis de l'avant dans la politique de 1986, qui concrétise la relation dynamique entre la forêt et les communautés qui y habitent (Bouthillier, 2001). En Ontario, la politique forestière de 1994 s'inspire, elle aussi, de l'AFD puisqu'elle s'appuie sur le principe de santé de l'écosystème forestier par la conservation de la biodiversité et la mimétique des perturbations naturelles (Lawson, Levi et Sandberg, 2001). Dans les deux cas, les politiques forestières ont été révisées à plusieurs reprises, pour entre autres ajuster les concepts aux nouvelles définitions internationales. La politique forestière québécoise de 1986 a ainsi été revue à plusieurs reprises, afin d'y réaffirmer les principes de l'AFD. Par exemple, en 1987, en plus d'une révision axée sur la réparation de l'habitat sauvage de la faune et la diminution de la grandeur des blocs de coupe, le Québec a procédé à la mise au point d'un guide de normes (le Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État – RNI) basé sur la protection de la biodiversité et la multifonctionnalité de la forêt (Bouthillier, 2001). Cette révision ainsi que la loi sur les forêts de l'Ontario coïncident toutes deux avec le sommet de Rio de 1992. Au cours des dernières années, la politique forestière québécoise a été passée en revue à quelques reprises, notamment en 2001 et en 2003, afin d'améliorer les visées de l'AFD. Au Québec, la politique forestière a fait l'objet d'une refonte en profondeur en 2010 – sur laquelle nous reviendrons plus tard.

En ce qui a trait aux politiques forestières ontariennes, plusieurs réformes environnementales – sur lesquelles nous reviendrons aussi – appuient l'AFD. Si ces transformations relèvent surtout des principes et des actions qui tendent vers ce principe, des changements sont aussi introduits dans le processus décisionnel.

Quelques-unes des réformes environnementales ontariennes modulent la politique forestière de la province et mettent en exergue la tendance vers la gouvernance hétérarchique. Par exemple, en 1993, la politique forestière s'est vue soumise à l'*Environmental Bill of Rights* (EBR) de l'Ontario, ce qui a mené à la création d'un mécanisme de participation dans la gestion des ressources naturelles à l'échelle provinciale. L'EBR a aussi permis la création du poste du commissaire à l'environnement. Chien de garde de l'intérêt public face à la gestion de l'environnement, ce dernier donne suite aux enquêtes initiées par les citoyens qui font une requête sur les projets touchant les ressources naturelles. Un survol des documents disponibles sur le site du registre environnemental de l'Ontario⁴ révèle une participation accrue des organisations non gouvernementales à la défense de l'environnement (ONGE) dans les processus de négociation. La mise sur pied de l'EBR de l'Ontario ne peut être attribuée directement au sommet de Rio, mais elle s'inscrit tout à fait dans la gouvernance hétérarchique. De plus, les principes prescrits lors de ce sommet s'appuient sur l'AFD. Le processus de consultation Land for Life, qui s'est tenu de 1997 à 1999, constitue un exemple encore plus marqué de gouvernance hétérarchique. Cette initiative de participation publique, la plus significative en Ontario, est une délibération de grande envergure sur l'intégration des utilisations alternatives dans la planification forestière – un autre des grands principes de l'AFD. Ces discussions publiques ont principalement réuni des acteurs provenant des Premières nations et de groupes environnementaux, ainsi que d'autres utilisateurs issus principalement du secteur récréotouristique. La plus grande conséquence de cette discussion a été la formation d'une coalition des trois grandes ONGE de l'Ontario – la World Wildlife Foundation, la Federation of Ontario Naturalists et la Wildlands League – appelée Partnership for Public Lands. Cette coalition, qui est aussi la voix de la population, a été et demeure un chef de file dans les négociations et les consultations ayant trait à l'aménagement forestier. Ce processus d'intégration d'acteurs traditionnellement exclus de la planification forestière, qui coïncide avec la mise en

4. À cet égard, voir le site du *Registre environnemental* de l'Ontario <<http://www.ebr.gov.on.ca/ERS-WEB-External/index.jsp>>.

place des grands forums internationaux sur la foresterie, démontre la tendance vers une gouvernance hétérarchique dans le processus global de la foresterie en Ontario.

Au Québec, les premières balises pour la gouvernance hétérarchique se sont mises en place dès 1986 et se sont affermies dans les années subséquentes. Grâce à la Loi sur les forêts, les industries ayant reçu des contrats CAAF⁵ avaient la possibilité de s'approvisionner, mais ces dernières avaient aussi la responsabilité d'aménager une certaine portion du territoire. Selon la loi de 1986, l'opinion publique doit être mobilisée pour l'élaboration des plans d'aménagement afin d'assurer, dans une certaine mesure, l'utilisation des ressources multiples de la forêt découlant de l'AFD. Les plans d'aménagement forestier créés par les industries devaient être soumis aux autres acteurs forestiers, mais à titre informatif. Dans les faits, il n'y avait alors que peu ou pas de recours pour la contestation, les mécanismes de plaintes étant lourds et complexes (Bouthillier, 2001). Un premier changement à la loi a rendu obligatoire la consultation publique sur les plans d'aménagement, imposant ainsi un modèle plus participatif que le précédent. Enfin, depuis 2001, l'orientation retenue par le ministère des Ressources naturelles est l'association des acteurs à la création des plans. Cette forme de consultation est basée sur la concertation de l'ensemble des acteurs intéressés à la forêt (gestionnaires de MRC, autochtones, gestionnaires de territoires fauniques, industries). Les industries doivent maintenant présenter les grandes orientations d'aménagement et par la suite s'entendre avec les acteurs sur les modalités de la planification de l'aménagement. Comme l'indique le document *Bilan d'aménagement forestier durable au Québec 2000-2008* (Québec, 2010), la mise en œuvre de l'AFD, même si elle est en évolution constante, se concrétise de manière satisfaisante. Aussi, l'ouverture évolutive des pratiques forestières révèle une gouvernance hétérarchique qui se produit surtout sur un petit territoire, à une échelle de proximité.

Cette double logique d'AFD et de gouvernance hétérarchique est maintenue par les réformes plus contemporaines – celle de 2007 et la dernière mouture de la Loi sur les forêts, adoptée en 2010 et qui s'appliquera à partir de 2013. En effet, avec la nouvelle Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, le principe de l'aménagement écosystémique – basé sur la reproduction des perturbations naturelles – attribue la responsabilité de l'aménagement au gouvernement du Québec. La tendance forestière à l'aménagement écosystémique rappelle les

5. Le CAAF, ou Contrat d'aménagement et d'approvisionnement forestier, est distribué par le gouvernement québécois et garantit à une entreprise un volume de bois sur un territoire donné en échange d'une rétribution financière.

principes de l'AFD. Aussi, selon la nouvelle loi, chacune des régions administratives du Québec se voit obligée de créer des commissions régionales responsables de l'aménagement du territoire public et des ressources naturelles. Ce mécanisme régional est aujourd'hui privilégié pour mener des consultations afin de produire un plan d'aménagement du territoire et des ressources naturelles en vue du développement à l'échelle régionale. Il s'agit pour les régions de se doter d'un cadre d'orientations, particulièrement en ce qui a trait à l'utilisation de la forêt. À l'intérieur de ces mécanismes, les partenaires régionaux font des choix selon leurs priorités et dans le respect des balises établies par le gouvernement provincial. Somme toute, les régions se font le porte-parole et les meneurs forestiers de leur communauté par la mise en place d'une instance régionale qui s'ouvre à de nouveaux acteurs. Il y a un plus grand rôle pour les instances politiques de proximité par rapport à la loi de 1986. Par exemple, dans le cadre des consultations, on privilégie généralement la participation des municipalités, puisqu'elles comptent sur le développement industriel et la ressource forestière pour se développer (Houde et Sandberg, 2003). Les instances régionales sont donc appelées à devenir un lieu central dans la consultation et la participation relatives aux ressources naturelles et, par conséquent, l'espace privilégié pour la gouvernance hétérarchique et la mise en œuvre de l'AFD.

Ainsi, dans les deux cas, l'influence internationale sur le passage d'une gouvernance hiérarchique à une gouvernance hétérarchique est perceptible. Cette gouvernance hétérarchique se traduit par une plus grande intégration d'acteurs qui traditionnellement n'étaient pas interpellés par la question forestière. Aussi, les politiques forestières font de plus en plus preuve d'innovation en intégrant la question de l'environnement aux pratiques forestières, et en accordant plus d'importance aux potentiels économiques et aux limites biologiques. Cela atteste une certaine convergence des politiques forestières provinciales vers les principes de l'ADF. Les réformes ont été synchronisées dans chacune des provinces et sont intervenues de manière quasi simultanée avec l'adhésion canadienne aux grands principes internationaux. Les discours provinciaux, malgré l'absence de mécanisme bilatéraux, montrent une certaine convergence vers les principes de l'AFD. Cette convergence ne peut être directement attribuée aux grandes négociations internationales et à l'adoption de balises canadiennes, mais les provinces sont tout de même grandement favorables aux idées issues des forums internationaux et à l'adhésion canadienne à ces principes.

2.2. Trajectoires de territorialisation des forêts versus reconstruction de la gouvernance provinciale

Malgré le fait que les politiques forestières des deux provinces suivent la même tangente en matière de gouvernance hétérarchique et relèvent toute deux de l'AFD, les pratiques de gouvernance et de foresterie durable sont différentes sur les territoires forestiers de chacune des provinces. En Ontario, la politique forestière basée sur l'AFD attribue les territoires forestiers de façon à masquer les activités les moins attractives (exploitation) derrière un écran bucolique qui accueille, lui, les activités récréatives et touristiques. Au Québec, depuis 1986 et plus encore sur l'horizon 2007-2013, la volonté est plutôt de tenter de concilier les activités présentes et potentielles sur un même territoire. Cette différence marquée entre les deux provinces donne matière à réfléchir. Nous avons déjà présenté ailleurs les trajectoires distinctes qu'ont suivies le Québec et l'Ontario sur le plan des réformes du régime forestier (Chiasson, Gonzalez et Leclerc, à paraître), malgré leur ouverture d'esprit commune pour la gouvernance hétérarchique. Nous avons alors qualifié la trajectoire ontarienne de *reconstruction* de la gouvernance provinciale et celle du Québec de *territorialisation* de la gouvernance. Nous présentons ici les grandes lignes de ces trajectoires.

En Ontario, la gouvernance hétérarchique passe par l'intégration grandissante des ONGE et du discours environnemental à l'échelle provinciale. Dans une perspective comparative avec le Québec, cette intégration particulière des groupes environnementaux est spécifique à l'Ontario. Depuis sa création, le ministère des Ressources naturelles de l'Ontario a mis sur pied un certain nombre de mécanismes de participation du public, surtout à l'échelle provinciale, mais aussi à de plus fines échelles. Ces processus plus locaux sont toutefois marginaux en Ontario, aucune des entrevues effectuées n'ayant accordé d'importance aux échelles locales et régionales en tant que lieu de gestion ou de débats sur la question des forêts. Ainsi, la gouvernance s'effectue et se consolide principalement à l'échelle provinciale.

Le processus Lands for Life mis sur pied par le gouvernement ontarien témoigne de la place grandissante que les grandes ONGE ont réussi à se tailler dans des processus de décision sur la forêt. Une de leurs grandes victoires à l'issue de ce processus est l'augmentation très substantielle du nombre de zones forestières protégées de l'exploitation. Cet exemple démontre également jusqu'à quel point, en Ontario, la négociation forestière s'est faite dans des forums provinciaux desquels les acteurs locaux ont été largement exclus. Il en est tout autre dans le cas du Québec.

En effet, au Québec, une réforme en profondeur entreprise en 2007 a donné lieu à une nouvelle loi en 2010. Cette toute dernière réforme rend explicite ce qui se profilait dans les refontes précédentes. Le gouvernement québécois crée ainsi trois échelles de participation publique – locale, régionale et nationale –, et ce, à deux niveaux de discussion : d'abord à une échelle fine, pour la planification des activités forestières, où les industries doivent soumettre leurs planifications forestières à des processus participatifs locaux ; ensuite à grande échelle, pour les grandes orientations forestières. Entre ces deux échelles et ces deux niveaux de discussion, la nouvelle loi sur l'aménagement forestier introduit une échelle régionale avec la création de commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire public. Ces toutes nouvelles commissions devraient constituer un pont entre les deux autres niveaux, au moyen de planifications régionales de l'espace qui sont censées être réalisées à la fin de l'année 2010. Ces divers mécanismes participatifs intègrent de manière quasi systématique des représentants de toutes les sphères intéressées par la forêt : secteur récréotouristique (chasse, pêche et trappe), secteurs économiques (industries, exploitants, transformateurs), instances gouvernementales, Premières nations, utilisateurs (ornithologues, mycologues) et groupes d'organisation, de gestion et de protection de l'environnement (bassins versants, ONGE). La participation d'acteurs issus de divers horizons se concrétise à différentes échelles territoriales, du local au national en passant par l'échelle régionale. La forêt devient une préoccupation fortement liée à celle du développement local et régional, où l'État devient l'arbitre des forums territorialisés. Ainsi, l'analyse plus fine des deux politiques forestières révèle que si les politiques forestières tentent toutes deux de s'adapter aux grands principes de l'AFD et de la gouvernance forestière hétérachique, elles suivent, somme toute, des trajectoires passablement différentes qui laissent encore transparaître les spécificités institutionnelles de chacune des provinces.

CONCLUSION

Ce chapitre a démontré que les politiques forestières de l'Ontario et du Québec ont évolué selon une trame commune. Cette trame se décline en fonction du contexte international et des forums auxquels le Canada a adhéré. Dans le but de coordonner leurs efforts, les provinces se sont dotées d'un mécanisme multilatéral qui a une certaine influence dans le développement forestier durable des deux provinces. Toutefois, notre analyse démontre surtout l'existence d'un certain mimétisme forestier, ce qui suggère que les modifications aux politiques forestières

des provinces s'inscrivent plutôt dans une dynamique d'observation des mouvements internationaux qui débouche par la suite sur des actions qui sont développées d'un côté ou de l'autre de la frontière québéco-ontarienne. Cela est tout aussi vrai pour la tendance vers l'AFD que pour la gouvernance participative, ou hétérarchique que décrivent Pülzl et Rametsteiner (2002) dans le contexte de l'UE. Tant dans le cas canadien que dans le cas européen, cette évolution suit le rythme des nouvelles orientations en matière de foresterie à l'échelle internationale.

Par le passé, le mimétisme forestier entre les politiques ontariennes et québécoises se faisait en l'absence presque totale de forums de concertation interprovinciale. Dans la période actuelle, le CCMF s'est imposé comme un organe de concertation multilatérale majeur. Si le Conseil n'a pas à sa disposition de moyens de coercition qui permettraient d'assurer une mise en application uniforme de ses lignes directrices, il reste qu'il s'y discute des enjeux de première importance pour la foresterie ontarienne et québécoise. Une compréhension des relations interprovinciales nous oblige à poser un regard sur le CCMF.

L'importance que l'on peut accorder au mimétisme ne doit toutefois pas faire oublier la spécificité des trajectoires de réformes québécoises et ontariennes. Nous avons illustré le développement de deux stratégies distinctes dans les provinces à l'étude, distinctes tout en ayant un engagement commun envers l'AFD. Alors qu'au Québec se développe une territorialisation de la gouvernance, en Ontario, c'est une gouvernance à l'échelle provinciale mais ouverte sur le contexte international qui se reconstruit. Ces deux trajectoires distinctes nous semblent témoigner du poids qu'ont les traditions institutionnelles propres à chacune des provinces. La trajectoire de territorialisation démontre bien l'importance historique des régions dans la construction de l'État québécois (Morin, 2006), comme en témoigne aussi le rapprochement entre gestion forestière et développement régional. Pour leur part, les réformes ontariennes traduisent bien l'influence, dans les politiques publiques, de réseaux d'acteurs urbains (Paquet, 2006) : ceux du sud de l'Ontario. C'est dans le creuset de ces traditions institutionnelles distinctes que s'est façonné le mimétisme forestier contemporain.

BIBLIOGRAPHIE

- Appelstrand, M. (2002). « Participation and Societal Values: The Challenge for Lawmakers and Policy Practitioners ». *Forest Policy and Economics*, vol. 4, n° 4: 281-290.
- Arbres Canada (2010). *La forêt canadienne*. Disponible en ligne: <http://www.treecanada.ca/site/?page=publication_download_canadaforest&lang=fr>, consulté le 15 septembre 2010.
- Blais, R. et G. Chiasson (2005). « L'écoumène forestier canadien: État, techniques et communautés. Évolution d'un certain savoir-faire ». *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 28, n° 3: 487-512.
- Blais, R. et J. L. Boucher (2008). « Les régimes forestiers québécois. Régimes d'accumulation, structures d'acteurs et modèles de développement ». *Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales* (ET0836).
- Bouthillier, L. (2001). « Québec: Consolidation and the Movement Towards Sustainability ». Dans M. Howlett (dir.), *Canadian Forest Policy: Adapting to Change*. Toronto: University of Toronto Press.
- Burton, P. J., C. Messier, W. L. Adamowicz et T. Kuuluvainen (2006). « Sustainable Management of Canada's Boreal Forests: Progress and Prospects ». *Ecoscience*, vol. 13, n° 2: 234-248.
- Cashore, B., G. Auld, J. Lawson et D. Newsom (2007). « The Future of Non-State Authority on Canadian Staples Industries: Assessing the Emergence of Forest Certification ». *Policy and Society*, vol. 26, n° 1: 71-91.
- CCMF (2010a). *Conseil canadien des ministres des forêts*. Disponible en ligne: <<http://www.ccfm.org/francais/index.asp>>, consulté le 9 septembre 2010.
- CCMF (2010b). *Conseil canadien des ministres des forêts – initiatives du CCMF*. Disponible en ligne: <<http://www.ccfm.org/francais/coreproducts.asp>>, consulté le 9 septembre 2010.
- Chiasson, G., C. Gonzalez et É. Leclerc (à paraître). « La gouvernance participative des forêts publiques: L'Ontario et le Québec, des chemins parallèles? ». *Territoires en mouvement*.
- Chiasson, G. et A. Labelle (2009). « Décentralisation et consultation dans le régime forestier au Québec: une analyse du discours des municipalités ». *Économie et Solidarités*, vol. 38, n° 2: 43-58.
- Chiasson, G., C. Andrew et J. Perron (2006). « Développement territorial et forêts: la création de nouveaux territoires forestiers en Abitibi et en Outaouais ». *Recherches sociographiques*, vol. 47, n° 3: 555-572.
- Chiasson, G., R. Blais et J. L. Boucher (2006). « La forêt publique québécoise à l'épreuve de la gouvernance: le cas de l'Outaouais ». *Géocarrefour*, vol. 81, n° 2: 113-120.
- Drushka, K. (2003). *Canada's Forests: A History*. Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press.
- FSC (2010). *Forest Stewardship Council*. Disponible en ligne: <<http://www.fscCanada.org/francais.htm>>, consulté le 20 septembre 2010.
- Gareau, P. (2005). « Approches de gestion durable et démocratique des forêts dans le monde ». *Vertigo*, vol. 6, n° 2.

- Gaudreau, G. (1999). *Les récoltes des forêts publiques au Québec et en Ontario, 1840-1900*. Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Hayter, R. (2000). *Flexible Crossroads: The Restructuring of British Columbia's Forest Economy*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Hayter, R. (2003). «“The War in the Woods”: Post-Fordist Restructuring, Globalization, and the Contested Remapping of British Columbia's Forest Economy». *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 93, n° 3: 706-729.
- Houde, N. et L. A. Sandberg (2003). «“To Have Your Cake and Eat It Too?” Utility, Ecology, Equity and Québec's New Forest Act, 2001». *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 47, n° 132: 413-432.
- Howlett, M. (2001). *Canadian Forest Policy: Adapting to Change*. Toronto: University of Toronto Press.
- Howlett, M. et J. Rayner (2001). «The Business and Government Nexus: Principal Elements and Dynamics of the Canadian Forest Policy Regime». Dans M. Howlett (dir.), *Canadian Forest Policy: Adapting to Change*. Toronto: University of Toronto Press.
- Howlett, M. et J. Rayner (2005). «Policy Divergence as a Response to Weak International Regimes: The Formulation and Implementation of Natural Resource New Governance Arrangements in Europe and Canada». *Policy and Society*, vol. 24, n° 2: 16-45.
- Howlett, M. et J. Rayner (2006). «Understanding the Historical Turn in the Policy Sciences: A Critique of Stochastic, Narrative, Path Dependency and Process-Sequencing Models of Policy-Making Over Time». *Policy Sciences*, vol. 39, n° 1: 1-18.
- Innis, H. (1930). *The Fur Trade in Canada: An Introduction to Canadian Economic History*. Toronto: University of Toronto Press.
- Lawson, J., M. Levi et A. Sandberg (2001). «Perpetual Revenues and the Delights of the Primitive: Change, Continuity and Forest Policy Regimes in Ontario». Dans M. Howlett (dir.), *Canadian Forest Policy: Adapting to Change*. Toronto: University of Toronto Press.
- Morin, R. (2006). *La régionalisation au Québec. Les mécanismes de gestion et de développement des territoires régionaux et locaux, 1960-2006*. Montréal: Albert Saint-Martin.
- Ontario (2009). *Les forêts de l'Ontario: faits saillants*. Ministère des Richesses naturelles. Disponible en ligne: <<http://www.mnr.gov.on.ca/stdprod-consume/groups/lr/@mnr/@forests/documents/document/243738.pdf>>, consulté le 10 septembre 2010.
- Paquet, G. (2006). «Ottawa/Gatineau, cité-région transfrontalière: gouvernance baroque et bricolage». Dans M. Robitaille, G. Chiasson et J.-F. Simard (dir.), *L'Outaouais au carrefour des modèles de développement*. Gatineau: Centre de recherche en développement territorial et Université du Québec en Outaouais.
- Parkins, J. R. (2006). «De-centering Environmental Governance: A Short History and Analysis of Democratic Processes in the Forest Sector of Alberta, Canada». *Policy Sciences*, vol. 39, n° 2: 183-202.

- Pülzl, H. et E. Rametsteiner (2002). « Grounding International Modes of Governance into National Forest Programmes ». *Forest Policy and Economics* vol. 4, n° 4: 259-268.
- Québec (2010). *Bilan d'aménagement forestier durable au Québec, 2000-2009*. Bureau du forestier en chef. Disponible en ligne : < http://www.forestierenchef.gouv.qc.ca/bilan_d_aménagement_forestier_durable_2000-2008/>, consulté le 15 septembre 2010.
- Québec (2010). *Ressources et industries forestières : Portrait statistique, édition 2010*. Disponible en ligne : < http://www.mrnf.gouv.qc.ca/publications/forets/connaissances/stat_edition_complete/complete2010.pdf >, consulté le 9 septembre 2010.
- Thorpe, J. et L. A. Sandberg (2007). « Knotty Tales : Canadian Staples and Post-Staples Forest Policy Narratives in an Era of Transition from Extractive to "Attractive" Industries ». *Canadian Political Science Review*, vol. 1, n° 1 : 57-72.

11. LE QUÉBEC, L'ONTARIO ET LES RELATIONS INTERNATIONALES

Expliquer les différences

STÉPHANE PAQUIN

Depuis déjà plusieurs années, les gouvernements du Québec et de l'Ontario poursuivent une politique internationale parallèle à celle du gouvernement fédéral, c'est-à-dire une paradiplomatie (Paquin, 2004; Massart-Piérard, 2005; Aldecoa et Keating, 1999; Soldatos, 1990). Panayotis Soldatos, l'inventeur du concept, définit la paradiplomatie comme « une poursuite directe, et à divers degrés, de la part d'États fédérés, d'activités étrangères » (Soldatos, 1990: 34).

Dans ce chapitre, nous avançons qu'une paradiplomatie est mise en œuvre lorsqu'un gouvernement provincial accorde un mandat de négociation avec d'autres acteurs internationaux. La politique économique et commerciale, la promotion des investissements étrangers, l'attraction de centres de décision, la promotion des exportations, la science et la technologie, l'énergie, l'environnement, l'éducation, l'immigration, la mobilité de la main-d'œuvre, les relations multilatérales, le développement international et les droits de la personne forment les grands dossiers paradiplomatiques. Les acteurs paradiplomatiques s'intéressent également de plus en plus aux questions de sécurité, notamment transfrontalière. Une distinction doit être apportée entre la paradiplomatie, dont des acteurs sont dûment mandatés par un gouvernement, et l'internationalisation. L'internationalisation fait référence à la création de traités et de normes internationales qui influent de plus en plus sur les champs de compétence des gouvernements quel que soit le palier.

Cette dernière confère ainsi à presque tous les domaines d'action de l'État contemporain une dimension internationale (Paquin, 2004 ; Slaughter, 2004).

La paradiplomatie n'est pas un phénomène nouveau, ni même récent. Le gouvernement du Québec s'est développé une présence internationale dès le XIX^e siècle. C'est en 1816 que le Bas-Canada (le Québec d'autrefois) ouvre à Londres dans un contexte colonial sa première agence qui a pour mandat de défendre ses intérêts particuliers auprès de l'Empire (Paquin, 2006 : 13-23). L'Ontario a posté, pour sa part, son premier agent d'immigration en Grande-Bretagne en 1869, mais il faut attendre 1908 avant que la province n'ouvre sa première représentation internationale à Londres (Dyment, 2001 : 56 et 62).

Lorsque l'on compare la politique internationale actuelle du Québec avec celle de l'Ontario, on perçoit deux cas très contrastés : alors que le gouvernement ontarien met en œuvre une paradiplomatie de faible intensité, le gouvernement du Québec déploie une paradiplomatie identitaire de forte intensité dont l'objectif fondamental est le renforcement ou la construction de la nation québécoise. La paradiplomatie identitaire diffère de la protodiplomatie, car l'objectif n'est pas la réalisation de l'indépendance politique (Paquin, 2005, 2002). Le dessein de la politique internationale au Québec est de favoriser le développement de la nation québécoise en plus de chercher à faire reconnaître le Québec comme nation au plan international. La distinction est importante, car le Québec tend ainsi dans ses activités internationales à être très institutionnalisé, autrement dit, il cherche à imiter, à une plus petite échelle, le degré d'institutionnalisation des États souverains alors que l'Ontario propose une paradiplomatie sans réel centre de gravité et de très faible intensité.

L'État fédéré du Québec fait partie du petit groupe sélect des gouvernements non souverains les plus actifs en matière de relations internationales (Criekemans, 2010 : 37-64). Le ministère des Relations internationales du Québec (MRI) disposait, en 2010, d'un budget de près de 124 millions de dollars canadiens et comptait 549 fonctionnaires, dont environ 259 travaillant à l'étranger (MRI, 2010 : 58). À ce nombre, on doit ajouter de nombreux fonctionnaires rattachés à d'autres ministères qui travaillent sur les questions internationales, que ce soient les enjeux économiques (p. ex. la promotion des exportations, les stratégies pour attirer les investissements étrangers et les politiques de libéralisation des échanges), les questions de sécurité transfrontalière (qui prennent une importance nouvelle depuis le 11 septembre 2001), sans oublier les politiques d'immigration, les questions d'environnement, d'éducation ou de culture. Le MRI estime ainsi à 350 millions de

dollars le budget de l'ensemble du gouvernement du Québec consacré à sa politique internationale (MRI, 2006 : 13). C'est plus que tout autre État fédéré dans le monde (Crickemans, 2010).

En 2010, le Québec compte 28 représentations dans 17 pays étrangers, incluant celle de Paris dont le statut s'apparente à celui d'une ambassade¹. Le gouvernement du Québec dénombre même plus de représentations à l'étranger que plusieurs pays souverains n'ont d'ambassades! Il déploie, en effet, trois représentations de plus que la Nouvelle-Zélande, un nombre égal avec la Finlande et seulement sept de moins que l'État d'Israël.

Depuis 1965, le Québec a conclu environ 550 engagements internationaux ou « ententes » avec des États souverains ou des États fédérés dans près de 80 pays. Plus de 300 de ces ententes sont encore en vigueur. La majorité des ententes ont été conclues avec des pays souverains comme la France ou la Belgique. Les plus importantes portent sur les questions de mobilité de la main-d'œuvre, sur l'éducation, mais aussi sur la sécurité sociale, l'énergie, les télécommunications ou l'environnement. En 2009, le gouvernement a accompli 53 missions ministérielles, ce qui représente en moyenne 4,5 missions par mois (MRI, 2009 : 2).

Le cas ontarien est, pour sa part, très faiblement institutionnalisé. Le gouvernement ontarien ne possède pas de ministère des Relations internationales ni même de ministre portant ce titre. Les activités internationales de l'Ontario sont dispersées entre plusieurs ministères, ce qui le prive de centre de gravité. Selon David Dymont, auteur d'une thèse de doctorat sur les activités internationales de l'Ontario, historiquement, les représentations internationales de l'Ontario étaient essentiellement affectées aux questions commerciales. La culture ou les revendications identitaires sont manifestement absentes dans les stratégies internationales de l'Ontario, tout comme l'est le domaine de l'immigration, domaine pourtant très important pour le Québec. L'Ontario est peu actif dans le domaine de l'immigration, car même sans politique ou programmes importants, il accueille beaucoup d'immigrants comparativement aux autres provinces. Le gouvernement ontarien semble satisfait de laisser entre les mains du gouvernement fédéral les politiques d'immigration (Dymont, 2001 : 56).

1. C'est-à-dire sept délégations générales, cinq délégations, dix bureaux et quatre antennes plus deux représentants en affaires multilatérales à l'UNESCO et auprès de l'Organisation internationale de la Francophonie.

Le cas ontarien est également caractérisé par une absence de données fiables sur les activités internationales de la province. Comme le souligne David Dymont, « *data on personnel and spending is incomplete and difficult to obtain* » (2001 : 58). Les chiffres disponibles ne sont pas systématiques et répondent plutôt à une analyse *ad hoc*. On sait que l'Ontario possédait, en 1988, 15 représentations à l'international ainsi qu'une fonction publique dédiée aux questions internationales estimée à 171 fonctionnaires. Le coût de fonctionnement de ces représentations totalisait 21 millions de dollars. Selon David Dymont (2001 : 58), en 1990, à la suite d'une analyse de l'annuaire téléphonique du gouvernement de l'Ontario, le nombre de personnes œuvrant dans les questions internationales s'élevait entre 400 et 600. Environ 50 fonctionnaires travaillaient à l'étranger et 150 autres étaient des embauchés locaux. Ainsi, environ 60 % des fonctionnaires étaient de service en Ontario et 40 % à l'étranger. Peu de temps après, le gouvernement ontarien ferma toutes ses représentations à l'étranger. En 2011, l'Ontario ne possède plus de représentations internationales indépendantes. Elle déploie 10 Ontario International Marketing Centres qui sont situés au sein des missions diplomatiques canadiennes à l'étranger².

Comment expliquer les différences entre les deux cas? Comment expliquer que deux provinces qui possèdent tant de caractéristiques communes aient adopté deux stratégies si différentes en matière de relations internationales?

Il existe quatre grandes variables, quatre « forces profondes » qui expliquent le développement d'activités paradiplomatiques dans le monde (Paquin, 2002, 2004). La première variable renvoie à la nature du système international ou global, alors que les trois autres se rapportent à des dimensions internes. Les variables qui touchent les gouvernements du Québec et de l'Ontario sont les suivantes :

1. les processus d'internationalisation et de mondialisation;
2. le type d'État;
3. l'identité et le nationalisme minoritaire;
4. la personnalité des décideurs.

Ces variables n'expliquent pas tout, mais constituent des forces profondes qui rendent compte, à partir de quelques variables fondamentales, du phénomène paradiplomatique dans le monde. On constate que pour deux de ces variables, le Québec et l'Ontario subissent des pressions similaires. Ils connaissent les pressions de l'internationalisation

2. Les 10 villes sont : Beijing, Londres, Los Angeles, Mexico, Munich, New Delhi, New York, Paris, Shanghai, Tokyo (<<http://www.ontarioexports.com>>).

et de la mondialisation et de la variable « type d'État » qui favorisent la défense des compétences internes à l'externe. Les différences fondamentales s'expliquent par la variable 3, celle liée au nationalisme et à l'identité, et la variable 4, qui concerne la personnalité des décideurs et leur rôle comme entrepreneur de politiques.

Contrairement au Québec, le développement des relations internationales de l'Ontario ne s'inscrit pas dans un projet national qui s'est développé en réaction au nationalisme dominant du pays (Paquin, 2004, 2006). La variable identitaire est fondamentale, car les gouvernements non centraux les plus dynamiques en relations internationales (Québec, Flandre, Catalogne) ont généralement tous une caractéristique commune: le nationalisme (Paquin, 2005; Lecours et Moreno, 2001). Le nationalisme au Québec, en Catalogne ou en Flandre permet d'expliquer en partie l'intensité des actions internationales de ces nations non souveraines. Ce facteur a d'ailleurs été très sous-estimé dans la littérature sur ce phénomène.

La différence entre le Québec et l'Ontario est également très significative sur le plan de la personnalité des décideurs, et notamment, de leur rôle comme entrepreneurs de politiques. Quelques politiciens ont fait preuve de leadership en Ontario sur les questions internationales, mais dans l'ensemble, la politique internationale de l'Ontario se caractérise par un processus décisionnel *ad hoc*, réactif et plutôt irrationnel. Le cas du Québec est essentiellement cumulatif et il n'existe pas vraiment de clivage partisan sur ces questions, sauf lors des périodes pré-référendaires. Tant les libéraux que les péquistes défendent l'idée d'un rôle important pour le Québec sur la scène internationale.

Afin de démontrer cette thèse, nous allons reprendre nos quatre variables et comparer systématiquement les cas du Québec et de l'Ontario.

I. LES PROCESSUS D'INTERNATIONALISATION ET LES RELATIONS INTERNATIONALES DE L'ONTARIO ET DU QUÉBEC

Les processus d'internationalisation et de mondialisation constituent la première variable, car ils influent directement sur les États fédérés dans leurs champs de compétence. L'internationalisation et la création de normes internationales touchent la souveraineté des États fédérés, c'est-à-dire leur capacité à formuler et mettre en œuvre des politiques. Il est donc inévitable que les provinces s'intéressent activement et même

participent à certaines négociations internationales, par exemple celle de Kyoto ou encore les négociations de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne.

Depuis la mise sur pied du système onusien après la Seconde Guerre mondiale, et même avant l'existence de l'Organisation internationale du travail, tous les champs d'activité gouvernementale des provinces canadiennes se retrouvent parmi les champs de compétence d'au moins un traité ou une organisation intergouvernementale, et souvent de plusieurs (Karns et Mingst, 2004; Smouts, 1999). Ainsi, dans le cadre des organisations internationales ou de conférences thématiques, on aborde des thèmes reliés à l'éducation, à la santé publique, aux marchés publics, à la mobilité de la main-d'œuvre, à la diversité culturelle, à l'environnement, aux subventions aux entreprises, au traitement des investisseurs, à la suppression des barrières non tarifaires, à l'agriculture, aux services, etc. Le phénomène n'est pas marginal, car certains spécialistes estiment qu'environ 40% des lois fédérales mettent en œuvre ou font référence à un traité ou à des normes internationales (De Mestral et Fox-Decent, 2008: 578). Aucune étude n'a été réalisée sur le plan provincial.

Dans ce contexte, les provinces canadiennes sont de plus en plus conscientes que leur pouvoir politique ou leur souveraineté, c'est-à-dire leur capacité à développer des politiques et de les mettre en œuvre, fait l'objet de négociations dans le cadre de ces forums multilatéraux internationaux ou lors de relations bilatérales. Cette situation interpelle directement les provinces canadiennes, car contrairement à certaines fédérations, le gouvernement canadien n'a pas la capacité constitutionnelle d'imposer aux provinces les traités qu'il ratifie. Il est ainsi inévitable de chercher la collaboration des provinces.

La Loi constitutionnelle de 1867 aborde à peine la question des relations internationales. Dans les faits, il n'existe pas au Canada d'attribution constitutionnelle de la compétence exclusive des affaires étrangères. Cette situation n'est pas insolite puisqu'en 1867, le Canada ne devenait pas un gouvernement souverain, mais un dominion au sein de l'empire britannique. Ainsi, la responsabilité des relations internationales n'incombait pas au gouvernement canadien, mais plutôt à Londres. Le seul article de la Loi constitutionnelle de 1867 qui intéresse le droit international est l'article 132, qui concerne les traités impériaux. Cet article précise que «Le Parlement et le gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, comme portion de l'Empire britannique, les obligations du Canada ou d'aucune de ses provinces, naissant de traités conclus entre l'Empire

et ces pays étrangers ». En somme, le gouvernement fédéral ne peut conclure de traité international, mais a la capacité de mettre en œuvre ceux de l'Empire, même dans les champs de compétence des provinces.

Ce n'est qu'avec le Statut de Westminster de 1931 que le Canada obtient sa souveraineté en matière de politique étrangère. La question qui se posera rapidement dans le cadre du fédéralisme canadien est la suivante : est-ce que le gouvernement fédéral a la capacité de forcer les provinces à mettre en œuvre ses traités même lorsqu'ils relèvent de la compétence exclusive des provinces sur le plan constitutionnel ?

Le gouvernement ontarien – et non pas le gouvernement du Québec – soulèvera, en 1936, la question de la compétence internationale des provinces. L'Ontario contestera la capacité du gouvernement canadien de légiférer dans les champs de compétence des provinces lorsque ce dernier met en œuvre ses engagements internationaux (Patry, 1980 : 155). L'affaire portait sur les conventions de travail. Après son élection en 1930, le premier ministre du Canada, R.B. Bennett souhaitait mettre sur pied un « New Deal » à la Roosevelt. La façon la plus simple d'y arriver, compte tenu du partage des compétences défavorable à une intervention fédérale, était de ratifier les conventions de l'Organisation internationale du travail plutôt que de modifier la Constitution. Le gouvernement canadien ratifiera ainsi trois conventions, une portant sur les heures de travail, une deuxième sur le repos hebdomadaire et finalement une troisième sur la fixation du salaire minimum. En imposant la mise en œuvre de ces conventions, le gouvernement canadien s'ingérait dans le domaine du travail, de compétence provinciale.

L'argumentaire du procureur de l'Ontario, A.W. Roebuck, allait très loin. Il affirme :

There are no grounds whatever for saying that the parties to advise His Majesty in matters relating to the jurisdiction of the Provinces have in some way come to the Dominion Ministers. The Province has the right to advise the Crown in matters where its legislative powers apply. Ontario has a right to enter into an agreement with another part of the British Empire or with a foreign State. So far as the legislative and executive authority are concerned the Governor-General and the Lieutenant-Governors of the Provinces, and the Dominion Parliament and the Provincial Legislatures are equal in status (cité dans Patry, 1980 : 155).

Le comité judiciaire du Conseil privé de Londres – qui est encore le tribunal de dernière instance au Canada – rend son jugement en 1937. Ce dernier est d'une importance fondamentale en ce qui concerne la capacité du gouvernement canadien et les droits des provinces en matière de relations internationales. Les juges rappellent que le fédéralisme est le fondement du Canada et qu'en raison du principe de

souveraineté du Parlement, ce dernier n'est pas obligé de prendre les mesures législatives requises afin de mettre en œuvre un traité conclu par l'exécutif fédéral. Cela est également valable pour les législatures provinciales. Ainsi, au Canada, le pouvoir de mise en œuvre des traités suit le partage des compétences.

La conclusion de traités au Canada suit deux grandes étapes fondamentales: 1) la conclusion d'un traité, c'est-à-dire la négociation, la signature et la ratification et 2) la mise en œuvre. La première étape relève uniquement de l'exécutif fédéral. La seconde étape, c'est-à-dire l'adoption des mesures législatives nécessaires afin d'appliquer un traité, relève du pouvoir législatif fédéral et provincial. Il y a donc nécessité d'incorporer les traités en droit interne au moyen d'une intervention législative du palier approprié. Au Canada, un traité n'annule pas automatiquement les lois existantes. Les juges interprètent la loi et non pas les traités (Paquin, 2010: 173-197).

Prenons un exemple: la convention de 1958 des Nations unies pour la reconnaissance et l'exécution de sentences arbitrales étrangères a été conclue par l'exécutif fédéral (étape 1), mais a été mise en œuvre (étape 2) par les deux paliers de gouvernement, le fédéral et le provincial. La convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants a été conclue par le fédéral (étape 1), mais a été mise en œuvre (étape 2) exclusivement par les provinces (Paquin, 2010).

En 1965, avec la doctrine Gérin-Lajoie, le gouvernement du Québec s'inquiète, comme l'Ontario, des effets de l'internationalisation sur les champs de compétence des provinces. Cette doctrine provient d'un discours prononcé en 1965 par le vice-premier ministre du Québec et ministre de l'Éducation, Paul Gérin-Lajoie. Ce dernier expose ce qui deviendra par la suite la célèbre « doctrine Gérin-Lajoie du prolongement international des compétences internes du Québec » (Paquin, 2006)³. La doctrine Gérin-Lajoie affirme, au sujet de la conclusion de traités, que le Québec doit lui-même conclure les conventions dans ses champs de compétence. Paul Gérin-Lajoie déclare en 1965 :

Il n'y a, je le répète, aucune raison que le droit d'appliquer une convention internationale soit dissocié du droit de conclure cette convention. Il s'agit des deux étapes essentielles d'une opération unique. Il n'est plus admissible non plus que l'État fédéral puisse exercer une sorte de surveillance et de contrôle d'opportunité sur les relations internationales du Québec.

3. Dans les faits, ce n'est qu'en 1967 que Paul Gérin-Lajoie exprimera cette formulation historique lors d'un débat à l'Assemblée nationale qui portait sur la mise sur pied du ministère des Affaires intergouvernementales.

Paul Gérin-Lajoie, à la suite du procureur de l'Ontario dans les années 1930, proposait de renverser la formule généralement employée pour faire en sorte que ce soit le Québec qui négocie et mette en œuvre lui-même les ententes internationales dans ses champs de compétence.

Cette doctrine est encore d'actualité. Dans la plus récente politique internationale du Québec, de 2006, on trouve un argument similaire à celui de Gérin-Lajoie de 1965 :

L'évolution de la situation internationale au cours des dernières décennies a fait apparaître des enjeux qui touchent presque toutes les compétences relevant du gouvernement du Québec, que ce soit dans le domaine du développement économique, de la santé, de l'éducation, de la culture ou de la sécurité. La plupart des ministères et des institutions publiques sont aujourd'hui interpellés par les questions internationales et l'exercice du mandat du ministère des Relations internationales repose sur une collaboration étroite avec les ministères et les autres partenaires du secteur public, y compris avec le gouvernement fédéral canadien (MRI, 2006 : 14).

Le processus de conclusion d'un traité au Canada a rendu inévitable une plus grande coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les impératifs de coopération entre les différents ordres de gouvernement sont de plus en plus importants, ce qui entraîne un essor considérable du fédéralisme exécutif ou des relations intergouvernementales en ce qui a trait à la conclusion de traités au Canada. Il faut cependant noter qu'au Canada, la tentation centralisatrice est encore très présente (Savoie, 2004). Selon Richard Simeon (2001), les relations intergouvernementales restent le maillon faible du fédéralisme canadien.

C'est au niveau des négociations commerciales internationales, tant bilatérales que multilatérales, que l'intérêt des provinces est le plus soutenu. Dans le domaine de la libéralisation économique, le gouvernement fédéral a créé, à la demande des provinces, différents mécanismes de consultation. Depuis les débuts des négociations multilatérales de libéralisation du cycle de Tokyo au milieu des années 1970, le gouvernement canadien a développé des mécanismes consultatifs sur les initiatives fédérales concernant le commerce international (Kukucha, 2008; Bernier, 1979). Ces mécanismes étaient devenus nécessaires parce que les négociations commençaient à aborder des enjeux qui étaient clairement dans les champs de compétence des provinces. Les provinces avaient des intérêts importants à défendre et leurs positions n'étaient pas toujours en accord avec celles d'Ottawa. Cependant, le gouvernement fédéral a tenté de faire en sorte que les intérêts provinciaux se reflètent dans ses propres positions de négociation.

Puisque les cycles ultérieurs de négociations touchaient également les champs de compétence des provinces, les mécanismes de consultation ont été maintenus (Whinham, 1978-1979 : 64-69). À partir de 1980, cette façon de procéder a été institutionnalisée, avec la mise sur pied de consultations fédérales-provinciales périodiques sur la politique commerciale (Fairley, 1988). Ces consultations vont gagner en importance, puisque les négociations internationales vont porter de plus en plus sur les politiques internes concernant les subventions aux entreprises ou les réglementations provinciales ou locales qui ont pour effet d'entraver le commerce international. Les politiques de prix des ressources naturelles et d'appui à l'agriculture ne sont que deux exemples parmi d'autres de questions nationales ayant une incidence sur les compétences constitutionnelles des provinces.

Lors des négociations de l'Accord de libre-échange canado-américain dans les années 1980 et de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) au début des années 1990, les provinces ont participé activement aux débats sur l'impact que pourraient avoir ces ententes sur leurs économies et champs de compétence respectifs. Lorsque le gouvernement conservateur de Brian Mulroney a entamé les négociations sur le libre-échange en 1985, les provinces se sont empressées de faire connaître leurs positions respectives, non seulement par le biais de la conférence des premiers ministres, mais aussi en envoyant des représentants au comité préparatoire sur les négociations commerciales établies par le négociateur en chef pour le Canada (Doern et Tomlin, 1991 : 126-151). Par contre, lorsque les premiers ministres provinciaux ont voulu s'inviter à la table de négociations entre le Canada et les États-Unis, le gouvernement Mulroney s'y est opposé (Hart, Dymond et Robertson, 1994 : 139).

Le Québec et l'Ontario ont retenu les services de conseillers très en vue pour faire valoir leurs positions à Ottawa : l'Ontario a engagé Bob Latimer, un ancien fonctionnaire fédéral du ministère des Affaires extérieures et du ministère de l'Industrie et du Commerce, et le Québec, quant à lui, a recruté Jake Warren, qui avait été le négociateur canadien lors du Tokyo Round (Hart *et al.*, 1994 : 139).

Tout au long des négociations, les premiers ministres provinciaux ont fait valoir de façon énergique leurs inquiétudes. Par exemple, David Peterson, de l'Ontario, qui s'inquiétait des rumeurs voulant que le Pacte de l'auto de 1965 soit rouvert à la négociation, alla à Washington en 1987 afin de convaincre les fonctionnaires américains d'exclure cette entente des pourparlers en cours. Par la suite, au fur et à mesure que les provinces évaluèrent les conséquences de l'entente négociée par le gouvernement fédéral, les premiers ministres rendirent leur verdict.

Au cours de l'été 1988, tous les gouvernements provinciaux, sauf ceux de l'Ontario et de l'Île-du-Prince-Édouard, ont approuvé l'accord. Un processus semblable se répéta lors des négociations de l'ALENA au début des années 1990 (Abelson et Lusztig, 1996: 681-698).

Le gouvernement fédéral a par la suite systématisé les rencontres avec les provinces pour solliciter des avis techniques et pour élaborer des argumentaires de négociations. Cette situation est inévitable, car, comme nous l'avons vu, il ne possède pas la capacité constitutionnelle d'imposer les traités conclus dans les champs de compétence des provinces. Ces pratiques de négociations intergouvernementales se poursuivront dans de nombreux forums incluant les forums C-commerces (« C-Trade meeting »). Ce comité réunit, chaque trimestre, les fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux afin d'échanger des renseignements et d'élaborer la position canadienne sur un ensemble de questions relatives à la politique commerciale, ce qui inclut les négociations (Paquin, 2010).

Il n'y a pas que les questions commerciales qui intéressent les provinces. Le Québec et l'Ontario, notamment, souvent pour des raisons opposées, s'intéressent beaucoup à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et au protocole de Kyoto. Cette convention et ce protocole auront, si un jour ils sont mis en œuvre au Canada, des effets fondamentaux et irréversibles sur les politiques provinciales et municipales, et particulièrement sur leurs politiques énergétiques, de transport et d'urbanisme. L'Ontario se permettra même de critiquer l'attitude du gouvernement du Québec, surtout au sujet du règlement sur la pollution automobile, industrie qui est massivement concentrée dans la province et qui est en restructuration (Bourgault-Côté, 2010:A3).

Les questions de santé publique au plan international prennent également une importance nouvelle depuis quelques années. Si une autre crise type SRAS (syndrome respiratoire aigu sévère) frappe le Canada, ce sont les autorités provinciales et municipales qui seront au cœur de la gestion de la crise. C'est ce qui explique que certaines provinces, dont le Québec et l'Ontario, souhaitent pouvoir déléguer un ou plusieurs représentants sur une base permanente, ne serait-ce qu'au sein de la délégation canadienne, à l'Organisation mondiale de la santé, afin de pouvoir suivre l'évolution des travaux. Le refus du gouvernement fédéral de céder une place aux provinces dans les organisations et conférences internationales prend un virage inquiétant en octobre 2005 lorsque le gouvernement de Paul Martin refuse, avant de se raviser devant la pression populaire, d'accorder la permission à

des représentants du gouvernement du Québec d'assister à une conférence internationale qui avait pourtant lieu à Montréal et où la question des risques d'une pandémie de grippe aviaire devait être abordée.

La crise du SRAS en 2003 aurait pourtant dû servir de leçon. Cette dernière a frappé 438 personnes, dont 44 mortellement, et a coûté à l'économie ontarienne environ un milliard de dollars (Wilson, 2006 : 14-16). Le bilan de la crise démontre qu'il existe des problèmes de communication et de coopération importants entre les provinces, telles que l'Ontario, et le gouvernement fédéral et l'Organisation mondiale de la santé. Le manque de circulation d'information sur la crise du SRAS a eu comme effet de faire perdre la confiance de l'OMS envers le Canada, et a donc recommandé aux voyageurs d'éviter Toronto et le Canada.

En somme, comme on le constate, l'Ontario et le Québec sont des acteurs très concernés et impliqués dans les questions d'internationalisation. Le processus décisionnel en matière de traités internationaux a eu pour résultat que le gouvernement fédéral et les provinces doivent, dans l'action internationale du Canada, travailler étroitement de concert. Dernier exemple en date, en mai 2009, le gouvernement canadien et l'Union européenne ont annoncé le début des négociations pour la concrétisation d'un accord de libre-échange « nouvelle génération ». Puisque l'Union européenne s'intéresse particulièrement aux marchés publics provinciaux, elle s'est assurée que des représentants des provinces seraient inclus dans la délégation canadienne (Robitaille, 2009). Le gouvernement du Québec a nommé Pierre Marc Johnson, un ancien premier ministre du Parti québécois, comme négociateur en chef. L'Ontario a également envoyé une délégation importante. En janvier 2010, lors des négociations à Bruxelles, la délégation canadienne comprenait 50 personnes, dont 28 représentants des provinces.

2. LE TYPE D'ÉTAT

La deuxième variable est la variable « type d'État ». Cette variable inclut le type de régime politique (régime démocratique ou non) ainsi que sa structure institutionnelle (État unitaire, structure décentralisée ou État fédéral). La paradiplomatie, par exemple, est plus rare ou se déploie plus difficilement au sein de régimes autoritaires qu'au sein de régimes démocratiques. Le déploiement de la paradiplomatie de nombreux États mexicains a été rendu possible grâce à la démocratisation du régime (Schiavon, 2010). Cette variable inclut aussi le degré de décentralisation du régime. Plus un régime politique est décentralisé, plus les États fédérés ont des champs de compétence à défendre et à promouvoir. Les

États fédérés qui possèdent le plus grand nombre de compétences ont généralement plus de ressources et une bureaucratie plus importante. Cette variable explique pourquoi ce sont les régimes fédéraux qui ont connu en premier le phénomène paradiplomatique (Soldatos, 1990).

Dans le cadre du fédéralisme canadien, les provinces possèdent de nombreuses compétences constitutionnelles et d'importantes ressources bureaucratiques et financières. En général, les États souverains cherchent à exercer pleinement leurs compétences constitutionnelles. Les États fédérés, qui sont, du moins en théorie, souverains dans leurs champs de compétence, ne font pas exception. Les gouvernements provinciaux ont intérêt à défendre leurs champs de compétence contre l'ingérence du gouvernement fédéral, et même parfois à élargir leur autonomie vis-à-vis du pouvoir central. Ainsi, lorsque des questions de compétences provinciales (économie, exploitation des ressources naturelles, travail, santé, éducation, culture) ont des prolongements internationaux, les provinces sont peu disposées à en céder la responsabilité au gouvernement fédéral. Elles estiment généralement que ces questions font partie de leurs responsabilités. Il y a évidemment une forte asymétrie entre les provinces. Plus une province a de ressources, plus elle a les moyens d'agir afin de défendre ses intérêts constitutionnels. Le reste n'est qu'une question de volonté politique.

Au cours des premières décennies suivant la Confédération, les intérêts internationaux des provinces, tout comme ceux du Dominion, se limitaient essentiellement à la promotion de l'immigration et au développement des échanges commerciaux (Beaudoin, 1977). Mais depuis, ces intérêts se sont diversifiés, si bien qu'aujourd'hui, les gouvernements provinciaux se préoccupent autant des questions de libéralisation des échanges ou de l'environnement que ne le fait le gouvernement fédéral. Les gouvernements provinciaux sont présents sur la scène internationale afin de défendre plusieurs compétences. Nous avons déjà abordé l'aspect constitutionnel. D'autres intérêts sont très importants, tels que 1) les intérêts commerciaux, 2) les relations transfrontalières, 3) les questions environnementales et 4) de sécurité et politiques (Michaud et Ramet, 2004; Stevenson, 1982).

2.1. Les intérêts commerciaux

Les intérêts commerciaux renvoient aux stratégies des provinces pour favoriser les exportations, attirer les investissements et des événements internationaux, développer une image positive pour encourager l'investissement dans la province, pour n'en nommer que quelques-uns. La protection et la promotion des intérêts commerciaux constituent

la majorité des activités internationales des provinces canadiennes. Si celles-ci entretiennent des délégations dans d'autres pays, organisent des missions commerciales à l'étranger et établissent des relations diplomatiques, c'est d'abord pour stimuler la croissance économique par le biais du commerce, des investissements ou du tourisme. Les provinces cherchent à accroître leur marché à l'étranger, en particulier dans les domaines manufacturiers et des ressources naturelles; à développer les secteurs secondaires de leur économie; et à trouver de nouveaux capitaux. Elles cherchent aussi à défendre leurs intérêts économiques contre les manœuvres commerciales de leurs concurrents.

Le phénomène est loin d'être nouveau. Comme le souligne l'historien Jean Hamelin, entre 1867 et la fin du XIX^e siècle, le Québec est demandeur de capitaux étrangers. En 1881, Adolphe Chapleau, premier ministre du Québec, séjourne près de six mois en France pour, notamment, y effectuer des emprunts pour la province. Il revient au Québec avec l'intention de développer davantage les relations entre le Québec et la France. L'année suivante, il nomme à Paris un agent général du Québec, le sénateur Hector Fabre, qui restera en poste jusqu'en 1910. En 1883, le gouvernement fédéral nommera également Hector Fabre commissaire général du Canada à Paris. Hector Fabre a reçu le mandat d'attirer des immigrants français, de favoriser les échanges économiques et culturels. Il est un des instigateurs de l'établissement à Montréal de la Chambre de commerce française. Honoré Mercier effectue également un séjour en Europe en 1891 afin de réaliser un nouvel emprunt à Paris.

La situation change cependant au début du XX^e siècle avec l'avènement des capitaux américains. Le Québec ne cherche plus les investissements, mais plutôt des marchés pour ses entrepreneurs. C'est dans cette optique que le gouvernement ouvrira des agences générales qui auront pour fonction de prospecter les marchés étrangers. En 1908, le gouvernement du Québec adopte une loi afin de créer une agence au Royaume-Uni. Cette agence ouvrira ses portes en 1911. Le gouvernement du Québec nommera en 1914 un agent général à Bruxelles (Hamelin, 1968-1969: 16-26). Le gouvernement fédéral avait entrepris une démarche comparable dès 1907. L'Ontario ouvre, pour sa part, son agence commerciale en Grande-Bretagne en 1908.

Depuis les années 1970-1980, avec l'accélération de la mondialisation de l'économie et de la finance, la fonction économique, notamment les politiques d'attraction des investissements étrangers et la promotion des exportations, prend une importance singulière. Dans les deux cas, la centralité des questions commerciales devient évidente à partir de la crise économique de 1982 (Lisée, 2006).

En Ontario, le gouvernement met en place le programme Export'80, qui est :

a new program which will launch a revitalized, better financed and more comprehensive trade strategy for Ontario. [And after] an intensive internal assessment of Ontario's activities our review indicates a need to expand and modify [our] activity, particularly in the area of foreign offices (Grossman, 1980 : 1814).

Au Québec, en 1984, sous la pression insistante de Bernard Landry, ministre délégué au Commerce extérieur, on sépare les Affaires intergouvernementales des relations internationales, ce qui entraînera la démission de Jacques-Yvan Morin. Landry devient ainsi le titulaire du nouveau ministère des Relations internationales. En 1984, le gouvernement du Québec présente le premier énoncé politique qui décrit plus systématiquement la politique internationale du Québec. Le document, intitulé *Le Québec dans le monde ou le défi de l'interdépendance : énoncé de politique de relations internationales*, confirme le virage économique des relations internationales du Québec. Cet énoncé sera rapidement écarté à la suite de la victoire des libéraux de Robert Bourassa aux élections de 1985.

Il faudra attendre septembre 1991 pour que le ministère des Affaires internationales publie son livre blanc : *Le Québec et l'interdépendance. Le monde pour horizon. Éléments d'une politique d'affaires internationales*. Le livre blanc est fondamentalement axé sur la stratégie économique du gouvernement. Le gouvernement se préoccupe prioritairement d'adapter le Québec à la concurrence internationale par un renforcement de sa compétitivité et en misant sur les « avantages comparatifs ». Dans cet esprit, il propose de favoriser les transferts technologiques et l'attraction d'investissements étrangers. Il recommande de cibler certaines grappes industrielles telles que l'aéronautique, les télécommunications, le secteur pharmaceutique et le génie-conseil. Il faut également souligner que ce document réaffirme le caractère distinct de la culture québécoise, qui provient de son double héritage nord-américain et européen. Afin d'appliquer cette politique d'affaires internationales, le ministre John Ciaccia dirigera des missions économiques dans 40 pays. Si les États-Unis deviennent la région prioritaire, le gouvernement du Québec dirige également des missions en Europe, en Amérique latine, au Moyen-Orient et en Asie.

Au Québec et en Ontario, les questions économiques sont encore aujourd'hui la priorité des gouvernements. Il n'est pas étonnant que les États-Unis soient la principale cible de la diplomatie des provinces puisque le pays est de loin le partenaire commercial canadien le plus important. Au milieu des années 1990, toutes les provinces

entretenaient des rapports commerciaux plus étroits avec les États américains contigus qu'avec les provinces voisines (Courchene, 2000 : 159-180; Courchene, 2003 : 263-285).

Les provinces défendent également leurs intérêts économiques à l'étranger. Depuis le début des années 1980, les gouvernements de l'Ontario et du Québec notamment ont défendu avec vigueur les intérêts de leur province contre les manœuvres des producteurs américains de bois d'œuvre visant à imposer des droits de douane élevés sur les importations de ce type de produit en provenance du Canada. Les premiers ministres provinciaux aiment aussi fréquenter les grands centres financiers américains, comme New York, Chicago, Atlanta ou Los Angeles, dans le but d'y découvrir des marchés et des capitaux.

2.2. Les intérêts transfrontaliers

Une des motivations des gouvernements du Québec et de l'Ontario à participer à la vie internationale réside dans leur position géographique, qui les oblige à coordonner leurs politiques avec celles de leur voisin américain. La mondialisation, l'intégration nord-américaine et l'interdépendance ont favorisé une intensification des relations entre les provinces canadiennes et les États américains et mexicains. Les États fédérés des trois pays membres de l'ALENA, c'est-à-dire les 10 provinces canadiennes, les 50 États américains et les 32 États mexicains, ont conclu de nombreuses ententes bilatérales et multilatérales en plus d'avoir mis sur pied des associations subétatiques transnationales afin de répondre aux nouveaux défis communs. La croissance phénoménale des échanges avec les États américains (en particulier les États frontaliers) obligent ainsi les provinces à se consulter entre elles et à coordonner leurs actions avec leurs vis-à-vis pour régler des questions qui relèvent de leurs champs de compétence.

De nos jours, environ 400 ententes lient les États américains et les provinces canadiennes. Plus de 100 ententes ont été conclues uniquement sur les questions d'environnement et de ressources naturelles. Les deux tiers de ces ententes ont été conclues au cours des 20 dernières années et engagent au moins 46 États américains et toutes les provinces canadiennes (Paquin, 2008). Les gouvernements canadien et américain ne sont pas concernés dans près de la moitié de ces accords (Conklin, 1997 : 195). Il existe entre le Canada et les États-Unis plus d'une vingtaine de corridors de commerce entre les provinces canadiennes et les États américains, créés suite à la ratification de l'Accord de libre-échange et à l'intensification du commerce transfrontalier nord-sud (Parent, 2001). Le Québec et de nombreuses provinces canadiennes participent aussi aux Sommets NASCO qui réunissent des États américains et mexicains.

Les représentants du Québec et de l'Ontario dirigent des centaines de missions aux États-Unis et au Mexique chaque année. Des représentants provinciaux ont proposé de créer une représentation de leurs gouvernements afin de faire du lobbying à Washington. En réponse à ces demandes, et afin de garder un œil sur les activités internationales des provinces dans la capitale américaine, le gouvernement du Canada a mis sur pied en 2004 un secrétariat des provinces au sein de l'ambassade à Washington. En mars 2005, le gouvernement de l'Alberta a inauguré sa représentation au sein de cette ambassade. L'Ontario projette d'en faire autant en 2011. Il a déjà une représentation à New York au sein du consulat canadien.

Le gouvernement du Québec a, pour sa part, refusé l'invitation, car il préfère avoir une représentation distincte à Washington. À part ce bureau à Washington, le Québec possède également une délégation générale à New York et des délégations à Atlanta, Boston, Chicago et Los Angeles. Au Mexique, le Québec possède une délégation générale alors que l'Ontario détient une représentation au sein de l'ambassade du Canada à Mexico. Une douzaine d'États américains disposent de représentations au Canada alors qu'environ 18 autres sont représentés au Mexique.

L'intensification des relations transnationales a également donné lieu à la création d'organisations transnationales subétatiques qui sont souvent très spécialisées, auxquelles participent le Québec et l'Ontario (Chaloux, 2009 ; Gouvernement du Canada, 2005). Elles couvrent en effet des domaines aussi variés que la santé, les changements climatiques, la gestion des eaux limitrophes (en particulier les Grands Lacs) et l'exploitation des voies navigables, l'application des lois, l'énergie, la lutte contre les feux de forêt, la protection de l'environnement, la sécurité transfrontalière, la gestion des réseaux électriques, ou encore l'administration du réseau routier et des ponts.

La majorité des organisations transnationales subétatiques sont de création récente, à la suite de l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange. La plupart du temps, une ou plusieurs provinces canadiennes intègrent des organisations américaines déjà existantes. Certaines parmi ces dernières réunissent des parlementaires alors que d'autres regroupent des gouverneurs et des premiers ministres. Le Council of State Governments, par exemple, qui a été créé en 1933, compte Québec et l'Ontario comme membres internationaux depuis 1995. Depuis 1990, le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse sont membres de l'Eastern Regional Conference. L'Ontario, le Manitoba et la Saskatchewan sont membres-associés du Council of State Governments-Midwest alors que l'Alberta et la Colombie-Britannique sont membres associés du Council

of State Governments–West. La National Conference of State Legislatures a été créée en 1975 afin de favoriser la communication entre les parlements des États américains et de pouvoir s'exprimer d'une seule voix face à Washington. Depuis avril 2000, l'Assemblée nationale du Québec est membre-associé. L'Ontario et la Saskatchewan sont membres de l'association régionale *Midwestern Legislative Conference* (Chaloux, 2009).

Le mécanisme de coordination le plus important est sans doute celui instauré par les « mini-sommets », comme celui qui réunit les premiers ministres de l'Est du Canada et les gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre. La Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, créée en 1973, est composée de six États américains (le Connecticut, le Maine, le Massachusetts, le New Hampshire, Rhode Island et le Vermont) et de cinq provinces (les provinces atlantiques et le Québec) (Chaloux, 2009 ; Lubin, 1993). Le premier sommet s'est tenu au cours de l'été 1973 et a été institutionnalisé à la suite de la crise du pétrole le mois d'octobre suivant, alors que les États américains recherchent des sources alternatives d'énergie et que les provinces canadiennes possèdent de grandes ressources hydroélectriques. Son objectif premier est aujourd'hui économique, mais la conférence traite également de questions d'énergie, d'agriculture, de transport, de tourisme, d'environnement, et, depuis le 11 septembre 2001, de sécurité. Les participants se réunissent chaque année. Depuis 2000, des acteurs privés sont également invités à y participer.

À l'Ouest, la Colombie-Britannique, l'Alberta et le territoire du Yukon se sont joints à cinq États américains (l'Alaska, l'Idaho, le Montana, l'Oregon et l'État de Washington) afin de mettre sur pied le *Pacific Northwest Economic Region* en 1991. Cette association a pour vocation d'accroître le développement économique et les échanges commerciaux, ainsi que d'augmenter le poids de ces régions vis-à-vis des gouvernements fédéraux canadien et américain. Cette association a créé 17 groupes de travail sur différents sujets comme l'énergie, l'environnement et la haute technologie. Elle inclut également un conseil du secteur privé. Depuis le milieu des années 1960, le gouvernement de l'Ontario joue un rôle central dans la gestion des problèmes environnementaux des Grands Lacs, entre autres en établissant des mécanismes de coopération avec les États américains limitrophes. Ainsi le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs créé en 1983 est composé de huit États américains, auxquels se joignent l'Ontario et le Québec à titre de membres associés depuis 1997 (Chaloux, 2009 ; Dyment, 2001).

Certaines provinces canadiennes sont également membres de regroupement d'États fédérés internationaux. Le Québec est cofondateur, avec la Bavière, des Régions partenaires, qui incluent également la

Haute-Autriche, la province du Shandong, le Cap-Occidental, São Paulo et la Floride. Le Québec siège également comme observateur à la Conférence des régions à pouvoirs législatifs, qui réunit notamment la Catalogne et la Flandre, et à l'Assemblée de régions d'Europe. L'Ontario, pour sa part, est membre associé de l'association «Les quatre moteurs pour l'Europe» depuis 1990.

2.3. Les intérêts environnementaux

Les gouvernements du Québec et de l'Ontario doivent intervenir de plus en plus fréquemment au plan international pour défendre leurs intérêts. Au cours des années 1980, l'Ontario a activement coopéré avec Ottawa pour faire pression auprès du Congrès américain dans le dossier des pluies acides (Munton et Castle, 1992). Il a aussi été très actif au plan des normes environnementales lors des négociations de l'ALENA au début des années 1990 (Abelson, 1995 : 352-381).

Ces exemples reflètent une préoccupation envers les menaces environnementales provenant de l'étranger. Cependant, il y a eu des cas où les pratiques environnementales de l'Ontario ou du Québec représentaient une menace et ont provoqué des pressions provenant de l'étranger dans le but de faire changer ces politiques. Ce fut le cas des pratiques d'exploitation forestière et du projet de développement hydroélectrique Grande-Baleine au Québec. Les groupes environnementaux, aussi bien étrangers comme le Rainforest Action Network que transnationaux comme Greenpeace, ont tenté de changer les politiques des provinces en organisant des boycottages et des campagnes de publicité négative. Dans les années 1980, Greenpeace a mené une campagne en Europe pour inciter à boycotter la fourrure de phoque. Plus récemment, l'Union européenne a banni les produits du phoque en 2009.

Dans le cas du projet Grande-Baleine, des chefs autochtones, dont Matthew Coon Come, grand chef des Cris, et Ethel Blondin, députée libérale de l'Arctique de l'Ouest et membre de la Nation dénée, sont allés aux États-Unis pour dénoncer les dommages environnementaux potentiels. Leur intervention a porté fruit puisque le 16 mars 1992 l'assemblée de l'État de New York a voté avec une écrasante majorité en faveur d'un moratoire sur l'achat de 13 milliards de dollars d'électricité d'Hydro-Québec, jusqu'à ce que l'État américain ait fait ses propres études environnementales à propos du projet hydroélectrique (Forest et Rodon, 1995 : 35-58).

Dans le cas du projet Grande-Baleine, les gouvernements québécois et fédéral se sont mobilisés à la suite du moratoire sur l'achat d'électricité, introduit par William Hoyt au sein de la législature de l'État

de New York. Ils ont mandaté le délégué général du Québec, Léo Paré, et le consul général du Canada à New York, Alan Sullivan, pour faire pression auprès des législateurs et du gouverneur à Albany afin qu'ils renversent le moratoire.

2.4. Les intérêts de sécurité

Les questions de « sécurité internationale » et de « défense du territoire » sont généralement des activités que l'on associe uniquement au gouvernement fédéral. Cette association est fondée, dans la mesure où ces domaines d'activités relèvent de la défense nationale et du contrôle des frontières, soit deux champs de compétence exclusivement fédéraux.

Toutefois, les provinces ont aussi leur mot à dire en matière de sécurité, car leurs compétences les y autorisent de deux façons. En vertu de l'article 92 de la Constitution, elles (et les municipalités, qui sont de leur ressort) jouent, en effet, un rôle central dans le domaine de la protection civile et de l'application de la loi sur les services de police. Jusqu'à tout récemment, semble-t-il, un cloisonnement étanche séparait les activités visant à protéger le territoire contre les menaces provenant de l'extérieur (relevant surtout du fédéral) et celles touchant à la gestion de la sécurité intérieure (un rôle qu'assument surtout les provinces).

Plusieurs phénomènes ont cependant contribué à changer la donne et à pousser les provinces à s'intéresser aux questions de sécurité et de défense. Comme le souligne le ministère des Relations internationales du Québec : « À l'aube du ^{xxi}e siècle, plusieurs menaces à la stabilité internationale découlent de facteurs non militaires qui, à l'exemple du terrorisme, de la criminalité transnationale, des pandémies et de la dégradation de l'environnement, interpellent directement les responsabilités qu'exerce le Québec seul ou conjointement avec le gouvernement fédéral » (MRI, 2006 : 67). À ces exemples, on peut ajouter les crimes liés à la croissance du cyberspace.

Parmi ces phénomènes, l'émergence du terrorisme comme menace importante, notamment après les attentats du 11 septembre 2001, vient au premier plan. La lutte contre le terrorisme est un champ d'activité qui relève autant, sinon plus, des services d'urgence locaux et provinciaux (police, pompiers, services de santé) que des agences de sécurité fédérale (forces armées, services de renseignement, agence de contrôle des frontières, etc.). Comme le signale le ministère des Relations internationales du Québec :

Le Canada et le Québec ne sont pas à l'abri d'une attaque terroriste. C'est pourquoi le gouvernement du Québec a pris des mesures spéciales visant à accroître la sécurité. Il a ainsi apporté des modifications législatives

pour sécuriser l'émission des actes de l'état civil et pour agir plus efficacement en cas d'infraction à la loi sur l'immigration. La Sûreté du Québec et le Service de police de la ville de Montréal, en collaboration avec la Gendarmerie Royale du Canada, participent à l'équipe intégrée de sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme. Le ministère de la Sécurité publique a créé un groupe de travail portant sur les menaces de nature chimique, bactériologique, radiologique et nucléaire. Un plan de sécurité civile est en place pour gérer les conséquences de catastrophes de diverses natures, incluant celles d'une attaque terroriste (2006: 68).

Compte tenu de la croissance phénoménale du commerce avec les États-Unis, la prospérité des provinces est ainsi devenue dépendante de l'accès au marché américain, ce qui les incite donc à prendre des initiatives visant à éviter que les autorités américaines ne soient tentées de mettre en place des contrôles si sévères qu'ils deviendraient autant d'entraves au commerce et à la libre circulation des personnes. Ainsi, le gouvernement du Québec a renforcé sa coopération transfrontalière avec les États américains limitrophes en concluant des protocoles d'ententes relatifs à l'échange de renseignements avec l'État du Vermont, du New Hampshire, de même qu'une entente de collaboration en matière de lutte contre le terrorisme avec l'État de New York. Les gouvernements du Québec et l'Ontario participent également au Consortium des directeurs de la Sécurité intérieure du Nord-Est qui réunit dix États américains et trois provinces canadiennes (MRI, 2006: 68).

Les gouvernements du Québec et de l'Ontario participent également à la mise en place de différentes mesures afin de rendre les frontières canado-américaines plus efficaces et plus sécuritaires. Le 12 décembre 2001, le Canada et les États-Unis ont décidé de mettre en place une « frontière intelligente ». Plusieurs programmes qui en découlent nécessitent la coopération des provinces, dont le programme NEXUS, qui facilite le passage des citoyens canadiens et américains, le programme FAST/EXPRESS, qui porte sur les expéditions rapides et sécuritaires, et le programme C-TRAP (Customs Trade Partnership Against Terrorism), qui a pour objectif d'accélérer le transit des marchandises lorsqu'elles ont été inspectées à l'avance, c'est-à-dire avant la frontière.

La criminalité transnationale est un autre facteur qui favorise la prise en charge par les provinces de certaines politiques sécuritaires. La criminalité transfrontalière englobe le trafic de drogue ou de tabac, la contrebande d'armes, la traite des personnes ou encore le blanchiment d'argent. Il ne s'agit pas de problèmes mineurs, car comme l'indique l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime, le nombre de consommateurs de stupéfiants en 2004 représentait 200 millions de personnes et un chiffre d'affaires d'environ 320 milliards de dollars américains (MRI, 2006: 68).

Depuis la crise du SRAS en Ontario, les provinces s'intéressent à la lutte contre les pandémies. En 2004, le Groupe de personnalités de haut niveau des Nations unies sur les menaces, les défis et le changement a souligné que les maladies infectieuses sont une menace importante pour la sécurité internationale, compte tenu de la rapidité à laquelle une pandémie peut se propager, du nombre de personnes potentiellement touchées et des pressions qu'elles infligeront sur les gouvernements (ONU, 2004).

Le ministre de la Santé et des Services sociaux du Québec a rendu public en mars 2006 un plan d'action pour faire face à une pandémie de grippe aviaire. Ce plan propose une surveillance épidémiologique ainsi que des mesures de prévention et de contrôle des infections, une campagne de vaccination et l'utilisation d'antiviraux si nécessaire, un contrôle de l'accès aux hôpitaux, la mise sur pied d'un plan de communication envers la population et un maintien ouvert et fonctionnel, malgré l'ampleur de la crise, du réseau de santé (ministère de la Santé et des Services sociaux, 2006).

Par ailleurs, il convient de noter que certaines activités touchant à la sécurité internationale peuvent intéresser le Québec ou l'Ontario. Plusieurs d'entre elles, qui contribuaient déjà aux programmes d'aide au développement, participent désormais aux missions de consolidation de la paix ou de reconstruction après des conflits. Ainsi, il n'est pas rare de voir des policiers, des travailleurs d'élections ou des représentants d'Hydro-Québec ou d'Hydro-Ontario faire partie de missions internationales menées par l'ONU ou des institutions comme l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) (Dyment, 2001 : 63-66). Le ministère des Relations internationales du Québec, par le biais de son secrétariat à l'aide internationale, dispose d'un programme qui a permis de financer de nombreux projets de coopération internationale destinés à renforcer le tissu de la société civile dans des pays dévastés par la guerre ou des catastrophes naturelles. Il a ainsi appuyé des projets au Guatemala, dans les régions des Grands Lacs en Afrique et au Nicaragua. Les motivations des provinces sont, sur ce plan, souvent semblables à celles du gouvernement fédéral, que ce soit un désir d'affirmer une identité propre sur la scène internationale, ou encore par solidarité et compassion ou pour satisfaire des clientèles électorales membres de diverses diasporas.

3. L'IDENTITÉ ET LE NATIONALISME MINORITAIRE

La troisième variable est le nationalisme minoritaire et l'identité. Lorsqu'une province ou une région possède une identité distincte de celle de la majorité du pays, qui peut aller du simple régionalisme

jusqu'au nationalisme très institutionnalisé, comme dans le cas du Québec, cela favorise le développement et l'intensité des activités internationales des États fédérés. C'est dans ce contexte que se déploie la paradiplomatie identitaire. L'asymétrie de l'identité entre le centre et un État fédéré favorise la mobilisation d'entrepreneurs identitaires⁴ et le développement d'une paradiplomatie de plus forte intensité.

Les entrepreneurs identitaires de la nation minoritaire sont actifs en relations internationales, car ne pas agir signifie laisser le champ libre au gouvernement central. Comme le relève Renaud Dehousse (1989 : 284) :

Accepter les prétentions du pouvoir central au contrôle exclusif des relations internationales équivaldrait pour les autorités régionales à lui permettre d'intervenir par ce biais dans les domaines qui leur sont traditionnellement réservés. Leur réaction face à ce qu'elles perçoivent comme une menace pour leur existence est unanimement négative.

Ce facteur est un des principaux moteurs des activités internationales du Québec alors qu'il en est complètement absent en Ontario.

Pour justifier l'accélération des actions internationales du Québec dans les années 1960, les représentants du Québec adoptent un ton résolument nationaliste. Dans son discours d'inauguration de la maison du Québec à Paris, Jean Lesage souligne, par exemple, le fait que le Québec est plus qu'une simple province au sein du Canada. Il présente « l'État du Québec » – et non plus la province du Québec – comme un levier servant à contrer la menace d'assimilation dans le contexte nord-américain. Pour Lesage, la maison du Québec à Paris « sera le prolongement de l'action que nous avons entreprise dans le Québec même » (Bernier, 1996 : 30).

Pendant, il ne faut pas croire que l'objectif de Lesage était de réaliser en secret l'indépendance du Québec. Le Parti libéral du Québec est sans aucun doute fédéraliste. Selon Claude Morin, alors sous-ministre au gouvernement du Québec, les actions internationales du Québec ne sont pas le fruit de politiciens et de fonctionnaires qui préparaient en silence l'indépendance. La volonté d'être actif sur la scène internationale répond à des déterminants internes : comme

4. L'expression « entrepreneurs identitaires » provient des travaux de Bertrand Badie. Les entrepreneurs identitaires sont des acteurs sociaux qui se caractérisent par leurs stratégies de construction d'une identité distincte, par leurs revendications identitaires qui peuvent être de type nationaliste, religieux ou ethnique et par leur remise en cause des bases de l'ordre politique établi. Dans le cas du Québec, les entrepreneurs identitaires sont les acteurs qui cherchent à construire la nation québécoise et non la nation canadienne. Afin de renforcer l'idée de nation québécoise, ces acteurs vont chercher à l'étranger les ressources matérielles et symboliques qui leur font défaut. Pour plus de détails, voir Badie, 1995, et Badie et Smouts, 1999.

l'écrit Claude Morin, les décisions québécoises en matière internationale étaient « reliées à des problèmes ou à des besoins concrètement ressentis en ce temps-là » (1987 : 35).

L'un des facteurs importants, selon Morin, était un désir très présent ressenti par les politiciens et les fonctionnaires d'ouverture sur le monde. Le néonationalisme québécois naissant dans les années 1960 cherche à rompre avec le nationalisme traditionnel. On voulait ouvrir le Québec sur le monde afin qu'il se démarque des politiques de l'Union nationale et de la période de la « Grande Noirceur » selon l'expression consacrée. Morin écrit :

À un certain moment de cette période intense, on aurait parfois dit que tout ce qui ne s'était pas encore fait, ou même tout ce qui était interdit ou peu recommandable auparavant, devenait soudainement essentiel, urgent et possible. D'une idéologie faisant du repli sur soi une vertu, de la conservation de l'acquis une vocation et de la suspicion envers les influences étrangères une stratégie, on passa sans trop de discernement, à l'autre extrémité du pendule (1987 : 36).

Avant cette période, beaucoup d'intellectuels québécois avaient eu un désir sincère d'établir avec l'étranger des contacts plus profonds. Le gouvernement canadien, qui pratiquait la discrimination envers les francophones, comme l'a démontré la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme, n'était pas une option attrayante et c'est pourquoi l'on mettait beaucoup d'espoir dans l'État québécois. C'est naturellement du côté de la France que le gouvernement du Québec se tourna, car une partie de l'élite québécoise, généralement francophile, y avait séjourné pour des études. Les Québécois, qui sont très majoritairement francophones, n'auraient pas non plus compris que l'on s'intéresse en premier à un autre pays, que ce soit les États-Unis ou la Grande-Bretagne. De plus, le Québec n'aurait pas obtenu, dans ces pays, un accueil aussi chaleureux.

L'État du Québec était en chantier en 1960 et le rapprochement France-Québec était perçu comme un outil important de « *nation-building* ». Le Québec faisait face à des problèmes que la collaboration avec un pays comme la France pouvait contribuer à résoudre. C'est dans cet esprit que les premières ententes internationales vont porter sur des questions de coopération et d'éducation. Le monde de l'éducation était en transformation accélérée depuis l'arrivée au pouvoir des libéraux de Jean Lesage. C'est sous leur administration que sera créé le premier ministère de l'Éducation. Les lacunes en ce domaine étaient donc nombreuses, en particulier sur le plan des compétences techniques. Des politiques de coopération avec l'État français allaient permettre au Québec de rattraper beaucoup plus rapidement ce que les

acteurs de l'époque percevaient comme un retard accumulé. La France avait les moyens et les ressources pour fournir au Québec les spécialistes nécessaires à son développement (Morin, 1987 : 37).

En somme, dès le début des années 1960, le Québec édifiera un ensemble de politiques de coopération avec la France et les autres pays francophones pour renforcer le statut de la langue française et le développement de la nation québécoise (Bélanger, 1994 : 425). Ces échanges et importations de modèles de développement ne se limitent pas seulement aux questions culturelles. La Caisse de dépôt et placement, qui est aujourd'hui la plus importante institution financière au pays, est également le fruit du rapprochement et de la coopération France-Québec. André Marier, économiste et artisan de la Révolution tranquille, s'est inspiré de la Caisse des dépôts et consignations de France, avec la complicité des élites françaises, et a adapté ce concept à la situation particulière du Québec des années 1960. La Caisse des dépôts et consignations de France a été créée en 1816 et devait, à partir des consignations et des fonds de retraite des fonctionnaires, soutenir les emprunts de l'État français. Au Québec, le rôle de la Caisse sera de faire des Québécois un peuple de propriétaires, de favoriser la création d'une bourgeoisie francophone et de libérer le gouvernement du Québec des contraintes économiques imposées par le syndicat financier de Montréal, qui est essentiellement contrôlé par la bourgeoisie anglophone de Montréal. Ce syndicat avait notamment refusé de financer le projet de nationalisation de l'électricité, forçant ainsi le gouvernement du Québec à se tourner vers Wall Street.

Paul Gérin-Lajoie, le vice-premier ministre et ministre de l'Éducation du Québec en 1965, mettra également de l'avant des arguments nationalistes afin de justifier que le Québec développe sa propre politique internationale, car, selon lui, ce dernier n'est pas assez bien représenté par le gouvernement fédéral, et les services extérieurs canadiens négligent la francophonie internationale. Le désir du gouvernement du Québec de se rapprocher des pays de la Francophonie devenait une nécessité, selon Gérin-Lajoie, car la diplomatie fédérale ne s'en souciait guère. Seulement 0,4 % du budget de l'aide extérieure du Canada était consacré aux pays francophones entre 1950 et 1964.

Il a été souvent avancé que la diplomatie proprement québécoise a été créée pour pallier le problème de la sous-représentation des francophones dans l'appareil diplomatique canadien. Des études présentées lors de la Commission (fédérale) sur le bilinguisme et le biculturalisme confirment l'analyse sur le bilinguisme au niveau du gouvernement fédéral. Le ministère des Affaires étrangères du Canada a même cherché à torpiller le travail de deux universitaires québécois (dont l'auteur de

la doctrine Gérin-Lajoie, André Patry) qui ont reçu de la Commission le mandat officiel d'enquêter sur le respect de la dualité culturelle du Canada au ministère des Affaires étrangères du Canada. Gilles Lalande, un des enquêteurs, écrira sur cette affaire :

Non sans malveillance, la direction du ministère [des Affaires étrangères] nous a donné de nombreuses illustrations de la méfiance qu'elle entretient à l'égard de ceux de l'extérieur, y compris les chercheurs accrédités, qui désirent consulter les dossiers officiels, voire les moins confidentiels, portant sur la politique étrangère du Canada. Au mépris du mandat de la Commission, le ministère nous a refusé l'accès à tous ses dossiers de travail, même quand ils étaient de caractère général, prétextant pour certains qu'ils contenaient des renseignements confidentiels et, pour d'autres, qu'ils renfermaient des documents secrets. C'est de haute lutte que nous avons arraché l'autorisation de parcourir les documents, pourtant essentiels à notre étude, produits par la commission Glassco. Cette concession ne nous fut faite cependant sans qu'on l'assortît des restrictions suivantes : nous ne pouvons avoir accès à ces documents qu'en présence d'un représentant du ministère et il nous était défendu de prendre des notes... Les limites déjà imposées n'étant pas suffisamment embarrassantes, les autorités ont chargé un représentant du ministère de parcourir et d'épurer tous les documents que l'on nous destinait, même ceux qui n'avaient qu'un intérêt historique (reproduit dans Patry, 1980 : 79).

Dans son rapport, le professeur Gilles Lalande en arrive à conclure qu'il est « pour le moins étonnant que la loi du nombre n'ait pas permis à un seul agent de carrière de langue française d'être chef de mission dans la très grande majorité des pays où les intérêts canadiens sont jugés les plus importants » (cité dans Patry, 1980 : 79). André Patry, auteur de la seconde étude pour la Commission, révèle que l'anglais est toujours la langue de communication du ministère des Affaires extérieures avec les organisations internationales, y compris avec l'Union postale universelle dont la seule langue officielle est pourtant le français ! La commission Glassco avait tiré la même conclusion en 1962 en écrivant que le « *number of French Canadians holding key positions in the government administration is insignificant* » (cité dans Hicks, 2006).

Pour le gouvernement du Québec, ne pas agir en matière de relations internationales signifierait laisser le champ libre au gouvernement fédéral de négocier des traités internationaux dans les champs de compétence du Québec.

D'autres facteurs favorisent également cette émancipation internationale du gouvernement du Québec. Les relations internationales sont, en théorie, le fait de nations souveraines. L'acquisition du statut d'acteur international qui peut tenir des rencontres avec les chefs d'État de ce monde revêt une symbolique énorme, une perspective très séduisante

pour les entrepreneurs identitaires (Lecours et Moreno, 2001 : 4). La projection internationale peut également être une stratégie pour renforcer le sentiment identitaire à l'interne. Présenter le premier ministre du Québec dans un contexte international a pour effet de rehausser son image et son prestige en politique intérieure. Le développement de relations bilatérales fortes avec un pays souverain comme la France est également un élément primordial. Le Québec entretient de meilleures relations avec la France en tant qu'entité subétatique que le Canada n'en a avec la Grande-Bretagne en tant que pays! Le discours du général de Gaulle, en 1967, et l'obtention d'une place lors de conférences internationales réunissant des pays souverains ont transformé la psychologie de la nation au Québec dans les années 1960. Plus le Québec prenait de l'importance sur la scène internationale, moins les Québécois se percevaient comme « porteurs d'eau nés pour un petit pain », pour reprendre une image traditionnelle.

Le désir d'ouverture sur le monde des Québécois, qui naît dans les années 1960, sera accentué par la mondialisation, car elle provoque un changement dans la nature de son nationalisme, qui favorise le développement de stratégies internationales (Paquin, 2001 ; Keating, 1997). Comme l'avance Alain Dieckhoff (2000), le nationalisme au Québec ne se résume pas à un simple mouvement d'humeur ou à un réveil d'une force tribale primitive, mais plutôt à une manifestation centrale de la modernité. Le nationalisme québécois, autrefois à tendance protectionniste et autarcique, est aujourd'hui davantage libre-échangiste et de projection. Les dirigeants québécois ont justifié leur appui à l'intégration régionale par leur nationalisme. Comme le signale Pierre Martin, « Le Québec n'a pas endossé le libre-échange en dépit de son nationalisme ; le Québec a choisi le libre-échange à cause de son nationalisme » (1995 : 2). Le Québec ne se borne pas à jouer un rôle d'observateur passif de la mondialisation, il en est un promoteur en appuyant le développement de l'ALE et l'ALENA et la libéralisation des échanges. Il a également été l'un des promoteurs importants de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'UNESCO.

4. LA PERSONNALITÉ DES DÉCIDEURS

Le dernier facteur porte sur la personnalité des décideurs, notamment sur leur rôle comme entrepreneurs de politiques. Le développement d'une politique étrangère à l'échelle des États fédérés doit beaucoup à la personnalité de certains politiciens (Balme, 1996 : 29). On constate que certaines régions au sein d'un même pays se démarquent des autres

par leur niveau élevé d'activités internationales. Comme le souligne Richard Balme, lorsqu'il écrit à propos du rôle des entrepreneurs politiques dans les processus de coopération régionale :

Ces coopérations sont souvent portées sur les fonts baptismaux par de grands leaders régionaux : O. Guichard et avant qu'il devienne premier ministre, J.-P. Raffarin sur la façade atlantique, L. Späth en Bavière, J. Pujol en Catalogne, pour n'en citer que quelques-uns. Le leadership pèse sur les déterminations de l'action collective régionale (1996 : 29).

Sur ce point, le cas de l'Ontario diffère grandement du cas du Québec. Selon David Dymont (2001), la politique internationale de l'Ontario est marquée par un processus décisionnel réactif qui a conduit à de nombreuses décisions absurdes. Même si certains politiciens ont beaucoup contribué au développement de la politique internationale de l'Ontario, par exemple le premier ministre libéral David Peterson, il reste que l'histoire de la politique internationale de l'Ontario est marquée par l'absence de continuité qui a empêché une institutionnalisation durable des relations internationales de la province.

Selon une étude provenant du ministère des Affaires intergouvernementales du gouvernement ontarien :

Over the years offices have been opened and closed with seeming randomness. More than half the offices opened have been closed, some just years after they were opened, some have subsequently been re-opened. There has been no mechanism to make decisions about openings and closings, location and mandate on the basis of long-term strategic considerations. The pattern suggests a deficiency in the decision-making process (cité dans Dymont, 2001 : 61).

Les représentations internationales de l'Ontario sont en croissance modérée entre 1944 et 1961. Elles passent d'une à trois, dont une à Chicago et une à New York. Fait intéressant, en 1965, l'Ontario possédait cinq représentations à l'international, ce qui est plus que le Québec, qui venait d'ouvrir une représentation à Paris et une seconde à Londres en plus d'avoir une troisième délégation à New York.

Entre 1962 et 1973, la croissance est très importante, le nombre de représentations passe de 3 à 16. La période entre 1974 et 1979 en est une de contraction, le nombre de délégations retombe à sept. Les années 1980 à 1992 connaissent une croissance importante, le nombre de représentations passant de 7 à 19 avant la fermeture complète de toutes les représentations en 1993 par l'administration néodémocrate de Bob Rae. Les économies réalisées totalisaient pourtant la petite somme de 17 millions de dollars par an. De ce chiffre, 7 millions ont été détournés ailleurs. Pendant toute cette période, la province a ouvert des représentations dans 25 villes différentes (Dymont, 2001 : 56).

La décision du gouvernement néodémocrate de Bob Rae de fermer l'ensemble des délégations de la province à l'étranger s'explique par une récession difficile et des comptes publics lourdement déficitaires, par un rapport qui a critiqué la pertinence du fonctionnement de ces délégations, et aussi par le train de vie excessif, sur fond de scandale sexuel, d'un représentant de la province à New York.

Pour éviter le gaspillage qu'entraînaient ces constantes fermetures et réouvertures, les gouvernements provinciaux ont adopté la solution de la « colocation », c'est-à-dire la location de locaux dans les ambassades, les hauts commissariats ou les consulats du Canada. Cette solution permet aux provinces de maintenir leurs bureaux ouverts tout en économisant et en limitant les frais d'ouverture très élevés. Une autre solution, d'inspiration britannique, consiste à engager des cadres d'entreprise, pour un dollar par année, pour agir à titre d'ambassadeur commercial à temps partiel à l'étranger.

Contrairement à l'Ontario, l'histoire des relations internationales du Québec a été traversée par de grands entrepreneurs de politique internationale pour le Québec, de véritables innovateurs, comme Jean Lesage, Paul Gérin-Lajoie, Daniel Johnson père, Claude Morin, Louise Beaudoin ou encore Jean Charest. Ainsi, le processus au Québec est davantage cumulatif qu'en Ontario et ne connaît que peu de recul aussi important (Paquin, 2006). Le seul véritable recul, sur le plan des relations internationales, qu'a subi le Québec depuis 1960 a été infligé par Lucien Bouchard en 1996, en raison de la politique gouvernementale de déficit zéro. Le Parti québécois s'est ravisé et a fait marche arrière quelques années plus tard. Sous Jean Charest, la politique internationale s'est beaucoup développée notamment avec l'entente France-Québec sur la mobilité de la main-d'œuvre, la participation du Québec au Western Climate Initiative ou encore avec ses initiatives en faveur de la négociation d'un accord de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne.

CONCLUSION

On peut tirer plusieurs conclusions de ce qui précède. Même si l'Ontario n'a développé qu'une paradiplomatie de faible intensité, le gouvernement ontarien est appelé, par la force des choses, à agir sur la scène internationale, ne serait-ce que pour défendre ses intérêts constitutionnels. Ainsi, malgré la faible institutionnalisation du cas ontarien, on constate que ce dernier déploie également une activité internationale importante. Contrairement au Québec, l'Ontario a choisi une stratégie autre que celle d'investir dans « la brique et le mortier ». L'Ontario a développé une stratégie de profil bas.

Le cas du Québec est tout autre. La structure du ministère des Relations internationales et le protocole qui entourent les activités internationales du premier ministre, par exemple, nous indiquent plutôt que le Québec cherche, dans ses activités internationales, à imiter les façons de faire des ministères des Affaires étrangères, mais sur une plus petite échelle. Il existe un consensus entre les partis à Québec sur l'importance pour le Québec de défendre ses intérêts à l'international.

Les facteurs qui expliquent les différences entre le Québec et l'Ontario ne portent pas sur l'internationalisation ni sur la variable « type d'État », mais sur la variable portant sur l'identité et le nationalisme minoritaire, ainsi que celle touchant la personnalité des décideurs, notamment le rôle des premiers ministres comme entrepreneurs de politiques.

BIBLIOGRAPHIE

- Abelson, D. E. (1995). « Environmental Lobbying and Political Posturing: The Role of Environmental Groups in Ontario's Debate over NAFTA ». *Canadian Public Administration*, vol. 38: 352-381.
- Abelson, D. E. et M. Lusztig (1996). « The Consistency of Inconsistency Tracing Ontario's Opposition to the NAFTA ». *Revue canadienne de science politique*, vol. 29, n° 4: 681-698.
- Aldecoa, F. et M. Keating (dir.) (1999). *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass Publishers.
- Badie, B. (1995). *La fin des territoires*. Paris: Fayard.
- Badie, B. et M.-C. Smouts (1999). *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, 3^e éd. Paris: Presses de Sciences Po/Daloz.
- Balme, R. (1996). « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ? » Dans R. Balme (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*. Paris: Economica.
- Beaudoin, L. (1977). « Origines et développement du rôle international du gouvernement du Québec ». Dans P. Painchaud (dir.), *Le Canada sur la scène internationale*. Montréal et Québec: Centre québécois de relations internationales et Presses de l'Université du Québec.
- Bélanger, L. (1994). « La diplomatie culturelle des provinces canadiennes ». *Études internationales*, vol. 25, n° 3: 421-452.
- Bernier, I. (1979). « La Constitution canadienne et la réglementation des relations économiques internationales au sortir du "Tokyo Round" ». *Cahiers de Droit*, vol. 20: 673-694.
- Bernier, L. (1996). *De Paris à Washington. La politique internationale du Québec*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Bourgault-Côté, G. (2010). « L'Ontario en colère contre le règlement québécois sur la pollution automobile – L'Ontario était avertie, dit Québec ». *Le Devoir*, 13 février: A3.

- Chaloux, A. (2009). *Fédéralisme, relations transfrontalières et changements climatiques : le cas de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et premiers ministres de l'Est du Canada*. Mémoire de maîtrise, Université de Sherbrooke.
- Conklin, D. (1997). «NAFTA: Regional Impacts». Dans M. Keating et J. Loughlin (dir.), *The Political Economy of Regionalism*. Londres et Portland : Frank Cass Publisher.
- Courchene, T. J. (2000). «NAFTA, the Information Revolution, and Canada-U.S. Relations: An Ontario Perspective». *The American Review of Canadian Studies*, vol. 30, n° 2: 159-180.
- Courchene, T. J. (2003). «FTA at 15, NAFTA at 10: A Canadian Perspective on North American Integration». *North American Journal of Economics and Finance*, vol. 14: 263-285.
- Criekemans, D. (2010). «Regional Sub-State Diplomacy from a Comparative Perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders». *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, n°s 1-2: 37-64.
- Dehousse, R. (1989). «Fédéralisme, asymétrie et interdépendance: Aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral». *Études internationales*, vol. 20, n° 2: 283-309.
- De Mestral, A. et E. Fox-Decent (2008). «Rethinking the Relationship Between International and Domestic Law». *53 McGill, L.J.*: 576.
- Dieckhoff, A. (2000). *La nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*. Paris: Flammarion.
- Doern, B. G. et B. W. Tomlin (1991). *Faith and Fear: The Free Trade Story*. Toronto: Stoddart.
- Dymnt, D. M. (2001). «The Ontario Government as an International Actor». *Regional & Federal Studies*, vol. 11: 1: 55-79.
- Fairley, S. H. (1988). «Jurisdictional Limits on National Purpose: Ottawa, The Provinces and Free Trade with the United States». Dans M. Gold et D. Leyton-Brown (dir.), *Trade-Offs on Free Trade: The Canada-US Free Trade Agreement*. Toronto: Carswell.
- Forest, P.-G. et T. Rodon (1995). «Les activités internationales des autochtones du Canada». *Études internationales*, vol. 26, n° 1: 35-58.
- Gérin-Lajoie, P. (1965). «Texte de l'allocution prononcée par Monsieur Paul Gérin-Lajoie, vice-président du Conseil et ministre de l'Éducation, devant les membres du corps consulaire de Montréal», le 12 avril.
- Gouvernement du Canada (2005). *L'émergence de régions transfrontalières. Rapport provisoire. Projet de recherche sur les politiques*.
- Grossman, L. (1980). *Ontario Hansard*. Minister of Industry and Tourism, 13 mai: 1814.
- Hamelin, J. (1969). «Québec et le monde extérieur». *Annuaire statistique du Québec, 1968-69*. Québec: 19-26.
- Hart, M., B. Dymond et C. Robertson (1994). *Decision at Midnight: Inside the Canada-US Free-Trade Negotiations*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Hicks, B. M. (2006). «Is "French Fact" still Relevant to Liberal Party?». *Toronto Star*, 22 février: A17.

- Hocking, B. (1995). « Regionalism: An International Relations Perspective ». Dans M. Keating et J. Loughlin (dir.), *The Political Economy of Regionalism*. Londres: Frank Cass
- Karns, M. et K. Mingst (2004). *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner.
- Keating, M. (1997). *Les défis du nationalisme moderne. Québec, Catalogne, Écosse*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Kukucha, C. J. (2008). *The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Lecours, A. et L. Moreno (2001). « Paradiplomacy and Stateless Nations: A Reference to the Basque Country ». Working Paper 01-06, Unidad de Políticas Comparadas (CSCI).
- Lisée, J.-F. (2006). « Comment le Québec est devenu une région-État nord-américaine ». Dans S. Paquin (dir.), *Histoire des relations internationales du Québec*. Montréal: VLB éditeur.
- Lubin, M. (1993). « The Routinization of Cross-Border Interactions: An Overview of the NEG/ECP Structures and Activities ». Dans D. M. Brown et E. H. Fry (dir.), *States and Provinces in the International Economy*. Berkeley: Institute of Government Studies Press.
- Martin, P. (1995). « When Nationalism Meets Continentalism: The Politics of Free Trade in Quebec ». *Regional & Federal Studies*, vol. 5, n° 1: 1-27.
- Massart-Piérard, F. (2005). « Du local à l'international: nouveaux acteurs, nouvelle diplomatie ». *Revue internationale de politique comparée*, vol. 12, n° 2: 191-206.
- Michaud, N. et I. Ramet (2004). « Québec et politique étrangère: contradiction ou réalité? ». *International Journal*, vol. 59, n° 2: 303-324.
- Michelmann, H. J. et P. Soldatos (1990). *Federalism and International Relations, The Role of Subnational Units*. Oxford: Oxford Press.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (2006). *Pandémie d'influenza. Plan québécois de lutte à une pandémie d'influenza-mission santé*.
- Ministère des Relations internationales du Québec (2006). *La politique internationale du Québec: la force de l'action concertée*.
- Ministère des Relations internationales du Québec (2009). *Rapport annuel de gestion, 2008-2009*.
- Ministère des Relations internationales du Québec (2010). *Rapport annuel de gestion, 2009-2010*.
- Morin, C. (1987). *L'art de l'impossible. La diplomatie québécoise depuis 1960*. Montréal: Boréal.
- Munton, D. et D. Castle (1992). « Reducing Acid Rain, 1980s ». Dans D. Munton et J. Kirton (dir.), *Canadian Foreign Policy: Selected Cases*. Scarborough: Prentice Hall Canada.
- ONU (2004). *Un monde plus sûr: notre affaire à tous*, Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement.
- Palard, J. (1999). « Les régions européennes sur la scène internationale: condition d'accès et systèmes d'échanges ». *Études internationales*, vol. 30, n° 4: 657-678.

- Paquin, S. (2001). *La revanche des petites nations. Le Québec, l'Écosse et la Catalogne face à la mondialisation*. Montréal : VLB éditeur.
- Paquin, S. (2002). *La paradiplomatie identitaire. Le Québec et la Catalogne en relations internationales*. Thèse de doctorat, Institut d'études politiques de Paris.
- Paquin, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles : Presses interuniversitaires européennes-Peter-Lang.
- Paquin, S. (2006). « Les relations internationales du Québec avant la Révolution tranquille ». Dans S. Paquin (dir.), *Histoire des relations internationales du Québec*. Montréal : VLB éditeur.
- Paquin, S. (2008). « La paradiplomatie des États américains et la cohérence de la politique étrangère des États-Unis ». Dans F. Massart-Piérard (dir.), *L'action extérieure des entités subétatiques. Approche comparée. Europe – Amérique du Nord*. Louvain : Les Presses de l'Université Louvain-La-Neuve.
- Paquin, S. (2010b). « Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared ». *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, n^{os} 1-2 : 173-197.
- Parent, R. (2001). « Entente conclue entre le Québec et l'État de New York ». *Le Nouvelliste*, 5 décembre : 15.
- Patry, A. (1980). *Le Québec dans le monde*. Montréal : Leméac.
- Robitaille, A. (2009). « Sommet Canada-EU – Québec compte sur l'appui de Bruxelles ». *Le Devoir*, 7 mai : B1.
- Rosenau, J. N. (1990). *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton : Princeton University Press.
- Savoie, D. J. (2004). « Power at the Apex: Executive Dominance ». Dans J. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, 4^e éd. New York : Broadview Press.
- Schiavon, J. A. (2010). « Sub-State Diplomacy in Mexico », *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, n^{os} 1-2 : 65-97.
- Simeon, R. (2001). « Conclusion ». Dans J. P. Meekison (dir.), *Relations intergouvernementales dans les pays fédérés. Une série d'essais sur la pratique de la gouvernance fédérale*. Ottawa : Forum des fédérations.
- Slaughter, A.-M. (2004). *A New World Order*. Princeton : Princeton University Press.
- Smouts, M.-C. (1999). « Que reste-t-il de la politique étrangère ? » *Pouvoirs*, vol. 88 : 11-29.
- Soldatos, P. (1990). « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors ». Dans H. J. Michelmann et P. Soldatos (dir.), *Federalism and International Relations, The Role of Subnational Units*. Oxford : Oxford Press.
- Stevenson, G. (1982). *Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity*, éd. révisée. Toronto : Gage.
- Whinham, G. R. (1978-1979). « Bureaucratic Politics and Canadian Trade Negotiation ». *International Journal*, vol. 34, n^o 4 : 64-89.
- Wilson, K. (2006). « Pandemic Prescription ». *Diplomat and International Canada*, vol. 17, n^o 2 : 14-16.

12. THÉORIE DES JEUX ET NÉGOCIATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

Le cas de l'Accord de coopération Québec-Ontario de 2006

ALEXANDRE BRASSARD

On a souvent remarqué que par comparaison avec d'autres fédérations dans le monde, le Canada ne donne guère de voix aux régions dans ses institutions centrales. Ainsi, les sénateurs canadiens ne représentent pas leur province d'origine, les députés représentent les quatre coins du pays, mais sont bâillonnés par la discipline de parti, les membres du cabinet sont liés par la solidarité ministérielle et les conférences des premiers ministres sont trop sporadiques et trop contrôlées par Ottawa pour servir les provinces. En d'autres termes, le Canada souffre d'une carence de « fédéralisme intraétatique » (Caron, Laforest et Vallières-Roland, 2009; McRoberts, 1997; Simeon, 2006; Smiley et Watts, 1986).

E pur si muove! Les organes fédéraux accommodent mal les intérêts locaux, mais la Fédération, elle, fonctionne. C'est que l'agrégation des demandes et la coordination d'ensemble s'effectuent à un autre niveau, celui des négociations intergouvernementales. Les 11 gouvernements du pays palabrent continuellement pour formuler les politiques publiques et organiser leur mise en œuvre. Ces discussions peuvent être formelles ou informelles. Elles peuvent être menées à différents niveaux, que ce soit un comité de fonctionnaires, une rencontre interministérielle ou une réunion de premiers ministres. Elles peuvent prendre une forme bilatérale ou

multilatérale, verticale ou horizontale. Le Canada est une négociation de tous les jours, et son fédéralisme est incompréhensible, si l'on ignore la luxuriance des relations intergouvernementales.

Les politistes reconnaissent cette réalité. Ils se sont particulièrement intéressés aux rapports *verticaux* (c'est-à-dire fédéral-provincial) portant sur les questions constitutionnelles (Banting et Simeon, 1983; Cameron, 2001; Gagnon, 2009; Rocher, 2009; Seymour, 2009; Simeon et Nugent, 2008), sur les politiques publiques (Brock, 2008; Broschek, 2004; Cameron et Simeon, 2002; Fortin, 2009; Graefe, 2006; Leo, 2006; McIntosh, 2004; Vaillantcourt et Thériault 2009) ou sur la fiscalité (Bird et Tarasov, 2004; Courchene et Telmer, 1998; Gibbins, 2007; Lachapelle et Bernier, 1998; Noël, 2009; Thérêt, 1999; Watts, 2005). En revanche, nous en savons beaucoup moins sur les relations *horizontales*. C'est une importante lacune parce que l'interprovincialisme connaît un bel essor depuis le début du nouveau millénaire.

Ainsi, le Conseil des premiers ministres de l'Atlantique a été créé en 2000 pour servir de forum de coordination. De même, l'Alberta et la Colombie-Britannique organisèrent une première réunion de cabinet conjoint en 2003, un mécanisme qui fut ensuite adopté par les autres provinces de l'Ouest avant d'être imité par le Canada central. Les rencontres au sommet ont été accompagnées d'une profusion d'ententes de coopération interprovinciale s'étendant à toute une gamme de secteurs, allant de l'éducation aux infrastructures, en passant par la mobilité de la main-d'œuvre. En 2003, les provinces créèrent aussi le Conseil de la fédération, un forum permanent ayant pour mandat de promouvoir la coopération interprovinciale (Pelletier, 2006).

Quels cadres théoriques nous permettent d'étudier ce genre de dynamique? Qu'est-ce qui explique cette apparente intensification de l'interprovincialisme? Quelles en sont les conséquences? Nous explorerons ces questions en nous penchant sur un cas spécifique, celui des négociations et de la coopération Québec-Ontario entre 2003 et 2006.

I. SURVOL HISTORIQUE DES RELATIONS QUÉBEC-ONTARIO

Le récent rapprochement Québec-Ontario s'inscrit dans un contexte d'expansion de l'agenda interprovincial partout au pays, mais il marque aussi le rétablissement d'un partenariat traditionnel entre les deux provinces. Les quelques études historiques qui traitent directement du sujet

nous rappellent qu'il y a une complicité profondément enracinée qui lie le Québec et l'Ontario (Armstrong, 1982, 1986; Cook, 1969; Creighton, 1956; Durocher, 1970; Morrison, 1961; Romney, 1992).

Pour certains, ces liens remontent à l'expérience commune de la guerre de 1812 contre les États-Unis. L'épisode a cependant été plus marquant pour l'Ontario que pour la Belle Province, et il est probablement plus juste de commencer avec la rébellion des Patriotes de 1837-1838. Les mouvements démocratiques du Haut-Canada et du Bas-Canada ont alors fait front commun contre l'administration coloniale. Cette rébellion a échoué, on le sait, mais les leaders ont continué de collaborer. Ils ont reformulé leurs revendications pour exiger un gouvernement responsable, et cette lutte a permis de forger des alliances politiques sous le Canada-Uni (1840). Le point culminant de cette période fut la victoire de Lafontaine et Baldwin, et les réalisations du « grand ministère ». L'amitié des deux leaders est devenue légendaire, et elle est parfois évoquée pour symboliser la coopération entre les deux provinces (Ralston Saul, 2010).

Les rapports entre le Canada-Est et le Canada-Ouest se sont toutefois envenimés avec l'apparition de tensions religieuses et linguistiques entre réformistes, orangistes et ultramontains. Cette impasse politique a encouragé les deux régions à appuyer le projet de confédération. Elles ont défini et défendu ensemble une vision fédérale qui s'est réalisée dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Vu sous cet angle, l'Ontario et le Québec peuvent être considérés comme les deux piliers fondateurs du pays. Cette complicité politique se double d'une certaine complémentarité géographique et économique qui forme ce que Creighton (1956) a nommé plus tard « l'Empire commercial du Saint-Laurent ».

Après 1867, le Québec et l'Ontario continuèrent à assumer un leadership conjoint. Les deux provinces furent les principaux bénéficiaires de la Politique nationale de Macdonald (1878) et de son impact sur les transports, les manufactures et les banques. Elles s'entendaient aussi sur la défense des droits provinciaux face aux vellétés centralisatrices d'Ottawa. Alors que Macdonald percevait les provinces comme de simples subalternes du fédéral, les premiers ministres Honoré Mercier et Oliver Mowat interprétaient la Constitution comme un pacte fondateur entre les provinces. Ils convoquèrent une première conférence interprovinciale en 1887. À l'ordre du jour, l'on retrouve : l'accroissement des subventions fédérales aux provinces et l'abolition du pouvoir de dépenser, du droit de désaveu et du pouvoir déclaratoire. C'est le début des relations intergouvernementales horizontales modernes (Morrison, 1961).

Lors de la Grande Dépression, Ottawa commença à jouer un rôle plus interventionniste et mit sur pied ses premiers programmes d'assistance aux provinces défavorisées. Mitchell Hepburn et ses alliés québécois (Alexandre Taschereau, puis Maurice Duplessis) luttèrent ensemble contre ces mesures qui faisaient subir des pertes à leurs provinces. Ils rejetèrent unanimement l'autorité de la commission Rowell-Sirois et ses recommandations (Durocher, 1970). Ce front commun resurgit lorsque Ottawa adopta les grandes politiques keynésiennes de l'après-guerre.

Avec la Révolution tranquille et la montée du nationalisme québécois dans les années 1970, les relations entre les deux provinces centrales se réaliguèrent, et l'Ontario joua le rôle de médiateur entre le Québec et le reste du pays. Plus tard, lors des négociations entourant l'accord du lac Meech, l'Ontario de l'époque de David Peterson et de Bob Rae vint appuyer les demandes pour un fédéralisme renouvelé.

Si les deux provinces s'éloignèrent pendant la période péquiste de 1994 à 2003, l'arrivée des libéraux de Jean Charest prépara le terrain pour une normalisation des rapports Québec-Ontario et pour la réaffirmation de ce que Dalton McGuinty nomma leur « destinée partagée ».

2. CADRES THÉORIQUES

Passons du niveau descriptif et historique au niveau théorique et contemporain. Ici, l'œuvre de Richard Simeon est incontournable. L'auteur de *Federal-Provincial Diplomacy* propose un cadre d'analyse détaillé pour comprendre les relations intergouvernementales au Canada. L'approche a influencé la plupart des recherches subséquentes dans le domaine. Elle se résume ainsi :

There is a set of interdependent actors, or partisans; they operate within a certain social and institutional environment; they share some goals but differ on others [...]; they have an issue or set of issues on which they must negotiate; none has hierarchical control over the others; they have varying political resources; they use the resources in certain strategies and tactics; they arrive at certain outcomes; and these outcomes have consequences for themselves for other groups in the society, and for the system itself (Simeon, 2006: 11-12).

Simeon répertorie plusieurs types de variables pouvant influencer les relations entre les gouvernements du Canada. Son analyse porte sur trois cas de négociations et puise dans 129 entrevues de négociateurs. Cela lui permet ainsi d'identifier les tendances fortes de la diplomatie intergouvernementale. Il note d'abord que la société canadienne se caractérise par une grande diversité économique, linguistique et

électorale dans ses régions. L'identité canadienne est trop fragile pour contrer ces forces centrifuges. De plus, les institutions d'Ottawa sont mal adaptées pour accommoder les intérêts locaux. Le système de Westminster, enfin, favorise une concentration des pouvoirs au sein des 11 cabinets du pays. Ensemble, ces facteurs encouragent la prise de décision collective par des gouvernements distincts qui n'entretiennent que peu de liens organiques et qui sont en contact par le truchement de leurs leaders politiques. Dans ce contexte social et institutionnel, la négociation intergouvernementale est inévitable.

Plus de trois décennies après sa publication, le texte est encore riche d'enseignements. Les praticiens du fédéralisme y trouveront leur compte, même si peu d'entre eux peuvent utiliser la méthodologie de Simeon. En effet, cette approche exige un accès direct aux décideurs, de nombreuses entrevues et une longue période d'analyse des données. Ce type d'analyse macroscopique et rétrospectif pose aussi certains problèmes lorsqu'il s'agit de guider l'action.

C'est précisément là que le modèle développé par Bueno de Mesquita pourrait s'avérer utile. Dérivé de la théorie des jeux, le modèle de l'avantage anticipé (*expected utility model*) est conçu pour s'appliquer à tous les contextes de négociation, que les acteurs soient internationaux, nationaux, corporatifs ou individuels (Bueno de Mesquita, 1994, 2002a, 2002b, 2003, 2009; Bueno de Mesquita et Stokman, 1994). Il a d'ailleurs été appliqué aux questions intergouvernementales canadiennes à plusieurs reprises (Imbeau 1990, 1991, 1993; James, 1998; James et Lusztig, 1996, 1997a, 1997b).

Le modèle de l'avantage anticipé (MAA) facilite l'analyse. Il tient pour acquis le contexte socio-institutionnel qui sous-tend les négociations interprovinciales, que Simeon décrit en détail. Le MAA schématise partant du principe que les stratégies et tactiques de négociations découlent non des valeurs des acteurs, mais uniquement de leur rationalité instrumentale et du rapport entre les forces en présence. Le MAA ne cherche pas non plus à évaluer les conséquences sociales et systémiques des négociations. Le modèle est parcimonieux. Il se concentre sur quelques attributs des acteurs: leur intérêt par rapport à l'enjeu négocié (*position*), leur influence relative (*capacity*) et leur degré de mobilisation par rapport à l'enjeu (*salience*). Le modèle opérationnalise ainsi les concepts «d'enjeux», de «buts et d'objectifs» et de «ressources politiques» qui sont aussi présents chez Simeon.

Alors que Simeon observe les 11 gouvernements du pays, Bueno de Mesquita adopte une échelle plus microscopique. Il permet d'ajouter les acteurs infragouvernementaux qui comptent lors d'une ronde de

négociation spécifique: certains individus clefs (premiers ministres, ministres, chefs de cabinet, etc.), des unités administratives (bureau du premier ministre, Conseil privé, cabinet, ministères, comités, etc.), et même l'opinion publique des différentes provinces.

Au lieu d'observer les phénomènes fédéraux sous un angle rétrospectif, le MAA cherche à définir une situation stratégique actuelle et à entrevoir son évolution. Il adopte un regard prospectif et prétend offrir un outil de prédiction à l'usage des praticiens, négociateurs et décideurs.

Dans ce chapitre, nous utiliserons les catégories conceptuelles de Bueno de Mesquita pour brosser à grands traits les récentes négociations entre le Québec et l'Ontario. En plus de cet aspect essentiellement descriptif, nous espérons que l'exercice permettra de mettre à l'épreuve les rétrodictions générées par le modèle. Le MAA aurait-il prédit l'accord Québec-Ontario de 2006? Si oui, nous sommes encouragés à poursuivre l'exploration du modèle. Il pourra être utilisé pour conjecturer sur d'autres négociations intergouvernementales à venir.

3. MODÉLISER LA DIPLOMATIE INTERGOUVERNEMENTALE

La théorie des jeux a été utilisée pour modéliser les dynamiques des négociations entre le Québec et l'Ontario. Suivant l'approche de Bueno de Mesquita, deux négociateurs (A et B) agissent à tour de rôle. Chaque joueur dispose d'une série d'alternatives stratégiques. Il peut attendre ou faire une proposition que l'adversaire acceptera ou rejettera. En cas de rejet, il peut offrir une concession ou menacer. Son vis-à-vis peut alors céder à la menace ou y résister.

Ces décisions sont basées sur le calcul utilitaire des acteurs (c'est-à-dire leur position), sur leur degré d'influence et de mobilisation, et sur leur évaluation probabiliste de la psychologie de l'opposant. Est-ce un « faucon » prêt à menacer ou une « colombe » préférant la conciliation? Est-ce que l'adversaire est un « revanchard » qui riposte à la menace ou un « pacificateur » qui y cède? Selon le cas, ces interactions dyadiques mèneront au statu quo, à un accord, à davantage de négociation, à l'acquiescement résigné de l'un des acteurs, ou à une situation de crise. Ce jeu peut être représenté par un diagramme arborescent :

Figure 1

Dynamique de négociation

A soumet une proposition

B accepte → **Accord**

B refuse

A (colombe) offre une concession

B (colombe) offre une concession → **La négo se poursuit**

B (faucon) menace

A (pacificateur) cède → **Acquiescement de A**

A (revanchard) résiste → **Crise**

A (faucon) menace

B (pacificateur) cède → **Acquiescement de B**

B (revanchard) résiste → **Crise**

A attend

B attend => **Statu quo**

B soumet une proposition

A accepte => **Accord**

A refuse

B (colombe) offre une concession

A (colombe) offre une concession → **La négo se poursuit**

A (faucon) menace

B (pacificateur) cède → **Acquiescement de B**

B (revanchard) résiste → **Crise**

B (faucon) menace

A (pacificateur) cède → **Acquiescement de A**

A (revanchard) résiste → **Crise**

Dynamique de négociation adaptée de Bueno de Mesquita, 2009a, p. 25.

Bien entendu, les négociations Québec-Ontario de 2004 à 2006 ont fait intervenir bien plus que deux acteurs. En plus des premiers ministres de deux provinces, il faut considérer le rôle des cabinets, des ministres des Affaires intergouvernementales, des partis d'opposition, des lobbies et de l'opinion publique. Pour prendre en compte l'ensemble de ces intervenants, il faut répéter le jeu dyadique pour toutes les paires possibles d'acteurs impliqués. Le jeu est donc repris un nombre de fois correspondant à la factorielle du nombre d'acteurs. Par exemple, trois acteurs supposent six jeux : $A \rightarrow B$, $A \rightarrow C$, $B \rightarrow A$, $B \rightarrow C$, $C \rightarrow A$, et $C \rightarrow B$. Dans le cas présent, la négociation implique 16 acteurs, ce qui produit un nombre astronomique de 2012 jeux dyadiques.

Tous ces jeux sont « simultanés », en ce sens qu'ils ne tiennent pas compte du résultat des autres jeux. En revanche, les effets de toutes ces interactions sont compilés à la fin d'un tour. Cela modifie

les positions, les attentes et les croyances des acteurs lors de la ronde suivante, ce qui fait évoluer l'ensemble des négociations. D'un tour à l'autre, les positions des acteurs convergent ou divergent et finissent par s'immobiliser. L'analyste dispose maintenant d'une prédiction sur l'issue des négociations.

Lorsqu'une situation stratégique atteint un tel niveau de complexité, l'utilisation d'un support informatique est indispensable. Le logiciel développé par Bueno de Mesquita a donc été utilisé pour traiter les données et produire les tableaux d'interaction.

Les données consistent en une liste d'acteurs impliqués et de leurs attributs. Dans le cas qui nous intéresse, les joueurs clefs sont les premiers ministres, les ministres des Affaires intergouvernementales, les partis d'opposition et les opinions publiques du Québec, de l'Ontario et du Canada. Le secteur de l'entreprise privée des deux provinces, les villes d'Ottawa et de Gatineau et le Conseil de la fédération ont également été inclus.

Chaque acteur est caractérisé par cinq attributs: 1) une position sur l'enjeu, 2) un degré d'influence, 3) un niveau de mobilisation, 4) une certaine flexibilité ou rigidité par rapport à sa position de négociation et 5) la possession (ou non) d'un veto sur la conclusion d'un accord. Ces valeurs sont estimées à partir d'une variété de sources qualitatives. Elles tiennent compte des discours inauguraux des gouvernements québécois et ontarien, des allocutions des ministres impliqués, des communiqués de presse des deux gouvernements, des articles de journaux de l'époque, des textes des accords et d'entrevues confidentielles avec trois personnes actives dans les rapports Québec-Ontario.

Les attributs des intervenants sont codés numériquement et traités par le logiciel comme des variables à intervalles. Plus spécifiquement, la position des acteurs est notée entre 1 à 100, où 100 exprime un appui indéfectible au plus haut niveau de collaboration possible entre les deux provinces. Un tel acteur est favorable à des engagements financiers majeurs et à long terme, même sur des questions très controversées ou très complexes. La visée de chaque acteur est donc codée selon cette échelle:

Tableau I

Échelle de position sur un accord Québec-Ontario

90-100	Accord contenant surtout des <i>engagements majeurs</i> : gestion conjointe d'un important programme, important financement conjoint pluriannuel d'une initiative, harmonisation de lois, mécanismes pour la résolution de conflits interprovinciaux, etc. Il règle des <i>questions très controversées ou très complexes</i> : réforme constitutionnelle, centralisation de la réglementation des valeurs mobilières, etc.
70-89	Accord contenant surtout des <i>engagements majeurs</i> : gestion conjointe d'un important programme, financement conjoint pluriannuel d'une initiative, harmonisation de lois, création d'une agence conjointe, mécanismes de résolution de conflits interprovinciaux, etc. Il règle des <i>questions controversées ou complexes</i> : limitation du pouvoir fédéral de dépenser, TGV, mobilité de la main-d'œuvre, ouverture des marchés publics aux entrepreneurs de l'autre province, etc.
50-69	Accord contenant surtout des <i>engagements modérés</i> : financement conjoint et unique d'une initiative, harmonisation réglementaire, échanges d'experts et d'équipement, position commune face à Ottawa, création d'une agence ou d'un secrétariat conjoint, etc. Il règle des <i>questions controversées ou complexes</i> : limitation du pouvoir fédéral de dépenser, TGV, mobilité de la main-d'œuvre, ouverture des marchés publics aux entrepreneurs de l'autre province, etc.
30-49	Accord contenant surtout des <i>engagements modérés</i> : financement conjoint et unique d'une initiative, harmonisation réglementaire, échanges d'experts et d'équipement, position commune face à Ottawa, création d'une agence ou d'un secrétariat conjoint, etc. Il règle des <i>questions consensuelles ou simples</i> : appréciation culturelle mutuelle, amélioration des services aux Franco-Ontariens, tourisme dans les régions frontalières, transport interprovincial, etc.
10-29	Accord contenant surtout des <i>engagements mineurs</i> : financement conjoint et unique d'une initiative, harmonisation réglementaire, échanges d'experts et d'équipement, position commune face à Ottawa, etc. Il règle des <i>questions consensuelles ou simples</i> : appréciation culturelle mutuelle, amélioration des services aux Franco-Ontariens, tourisme dans les régions frontalières, transport interprovincial, etc.
2-9	Accord contenant surtout des <i>engagements mineurs</i> : cadre de travail pour étudier des possibilités de coopération, échange de données et de renseignements, etc. Il règle des <i>questions très consensuelles ou très simples</i> : gestion des terres publiques, forêts, qualité des soins de santé, impacts environnementaux transfrontaliers, sécurité civile, etc.
I	Pas d'accord.

Suivant ces équivalences, l'accord effectivement conclu en 2006 est codé 50. En effet, les ressources engagées exigent un effort financier et administratif modérés, mais elles sont employées pour agir dans des domaines relativement complexes, telle la mobilité de la main-d'œuvre.

Pour faire avancer sa position, un acteur doit jouir d'une certaine influence. Nous considérons qu'un acteur est influent s'il dispose des meilleures ressources pour rallier les autres parties à son point de vue sur les relations Québec-Ontario. Ces ressources peuvent prendre plusieurs formes: autorité découlant d'une fonction, appui de l'opinion publique, argent, expérience politique, personnel et expertise techniques. Sur un plan plus tactique, un acteur peut aussi gagner de l'influence s'il contrôle le processus décisionnel et l'agenda de la négociation. Paradoxalement, certaines contraintes pourront aussi renforcer le pouvoir d'un acteur si elles l'empêchent de faire des concessions aux autres. Ici encore, le code va de 1 à 100, où 100 désignerait l'acteur disposant des ressources les plus importantes.

Tableau 2

Échelle d'influence

90-100	Acteur le plus influent sur la coopération Québec-Ontario
70-89	Acteur très influent sur la coopération Québec-Ontario
50-69	L'un des quelques acteurs qui peuvent influencer la coopération Québec-Ontario
30-49	Acteur pertinent mais sans grande influence sur la coopération Québec-Ontario
10-29	Acteur ayant une très faible influence sur la coopération Québec-Ontario
< 10	Acteur dépourvu d'influence sur la coopération Québec-Ontario

L'influence d'un acteur reste latente s'il ne se préoccupe pas d'un enjeu. Pour avoir un impact, le pouvoir doit être mobilisé. Ici, nous adaptions l'échelle de mobilisation (*salience*) suggérée par Bueno de Mesquita:

Tableau 3

Échelle de mobilisation

90-100	La coopération Québec-Ontario est essentielle pour cet acteur. Il cessera toutes ses autres activités pour se consacrer entièrement à cet enjeu chaque fois que c'est nécessaire.
70-89	La coopération Québec-Ontario est très importante pour cet acteur. C'est certainement l'un de ses enjeux prioritaires. L'acteur va faire de sérieux efforts pour modifier son emploi du temps et se consacrer à cet enjeu lorsque c'est nécessaire.
50-69	La coopération Québec-Ontario est l'un des quelques enjeux qui comptent, même s'il y a d'autres enjeux plus importants. L'acteur mettra cet enjeu de côté si les autres surgissent, mais autrement, il y consacrera ses efforts.
30-49	La coopération Québec-Ontario est un enjeu significatif mais non prioritaire pour cet acteur. Il doit se consacrer à plusieurs autres enjeux et ne cesserait pas ses activités pour s'en occuper. L'acteur s'occupera généralement d'autres choses.
10-29	La coopération Québec-Ontario est un enjeu mineur pour cet acteur. Il y prête peu d'attention et n'y consacre pas beaucoup d'efforts.
< 10	L'acteur ne se préoccupe pas vraiment de la coopération Québec-Ontario.

Échelle de mobilisation, adapté de Bueno de Mesquita, 2009b.

4. LA SITUATION STRATÉGIQUE DES NÉGOCIATIONS QUÉBEC-ONTARIO

Après avoir défini les principales catégories du modèle, nous pouvons maintenant les utiliser pour esquisser la situation stratégique des négociations entre le Québec et l'Ontario entre 2003 et 2006.

4.1. Les acteurs du Québec

Le développement des rapports interprovinciaux revêt une importance particulière pour la Belle Province. En 2003, le Parti libéral du Québec (PLQ) reprend le pouvoir. Après neuf ans de gouverne péquiste et un référendum sur la souveraineté, le PLQ veut redorer le blason du fédéralisme canadien auprès des Québécois. Sachant qu'Ottawa s'oppose à la réouverture du dossier constitutionnel, le PLQ ne promet pas de grand renouvellement de la Fédération. Plus modestement, il

s'engage à protéger et à renforcer l'autonomie de la province par des moyens paraconstitutionnels : ententes fédérales-provinciales, réformes administratives, développement de conventions, etc.

Pour ce faire, le Québec doit réinvestir le champ des relations intergouvernementales. Il cherche donc à forger des alliances stratégiques, et l'Ontario semble le partenaire tout désigné. Jean Charest et Dalton McGuinty sont tous deux des leaders libéraux, ils partagent une même vision du développement économique et ils cherchent également à protéger les champs de compétences de leur province contre de potentielles intrusions fédérales. Leurs intérêts semblent s'accorder.

Dans ce contexte, le premier ministre du Québec préconise des engagements majeurs sur des questions complexes. Il aimerait faire front commun avec l'Ontario pour faire avancer certains dossiers à Ottawa, tels que la limitation du pouvoir fédéral de dépenser ou la construction d'un TGV sur l'axe Québec-Windsor. Il est favorable à des séries d'initiatives conjointes qui engagent des ressources considérables pour plusieurs années (position = 75). Pourtant, la ratification publique d'une quelconque entente est un peu plus importante pour Charest que la défense d'une position de négociation spécifique (flexibilité = 70). Il faut montrer l'efficacité du PLQ sur la scène canadienne. Nul doute que le premier ministre est, avec son vis-à-vis ontarien, l'acteur décisif de la coopération entre les deux provinces (influence = 100). En théorie, il peut aussi annuler le processus de négociation à tout moment et rejeter tout accord final (veto = 1). Charest consacre beaucoup de temps aux rencontres interprovinciales, signalant ainsi qu'il s'agit de l'un des enjeux prioritaires de son mandat (mobilisation = 75).

Si les autres acteurs québécois se montrent généralement favorables à la coopération interprovinciale, ils le sont à divers degrés. Le ministre des Affaires intergouvernementales manifeste les plus hautes ambitions dans ce domaine (position = 80). Il espère même obtenir l'appui de Queen's Park pour limiter le pouvoir de dépenser du fédéral. Naturellement, Benoît Pelletier est le plus engagé sur ces questions qui sont au cœur même de son mandat (mobilisation = 90). Les entrepreneurs québécois appuient, eux aussi, un accord plutôt exhaustif (position = 75). Ils espèrent accéder librement aux lucratifs marchés ontariens dans les secteurs de la construction et des services aux sociétés d'État. Le tissu urbain de Gatineau et d'Ottawa est relativement intégré, et le maire Yves Ducharme (et par la suite le maire Marc Bureau) semble favorable à une harmonisation de la réglementation impliquant une coopération entre les deux villes frontalières, bien qu'il veuille aussi éviter les ingérences provinciales dans ses affaires locales (position = 55).

Les leaders d'opinions et l'opposition officielle se montrent un peu plus tièdes sur la question (position = 35). Le Parti québécois ne peut s'opposer aux retombées économiques annoncées par un accord Québec-Ontario, mais il ne souhaite pas voir une manifestation trop éclatante de la concorde fédérale. Des engagements modérés sur des questions consensuelles lui conviennent mieux (position = 35). Quoiqu'il en soit, le PQ est peu mobilisé sur cette question. Cette période coïncide avec une certaine instabilité du leadership péquiste, alors que Bernard Landry, Louise Harel, puis André Boisclair se succèdent à la barre du parti souverainiste (mobilisation = 35).

4.2. Les acteurs de l'Ontario

Pour le premier ministre Dalton McGuinty, une plus étroite collaboration avec la province voisine permet de réaliser trois objectifs. D'abord, elle renforce sa stature sur la scène nationale. En collaborant plus étroitement avec le parti fédéraliste principal du Québec, McGuinty espère renforcer l'unité nationale. Celui lui permet de se présenter comme un important médiateur entre la Belle Province et le reste du Canada.

Le deuxième objectif est de maintenir et renforcer la base électorale du Parti libéral de l'Ontario chez les francophones. McGuinty espère que la minorité francophone de l'Ontario pourra se mettre davantage en valeur auprès des Québécois et saura bénéficier d'une série d'échanges de services.

Enfin, le premier ministre veut compter sur l'appui du Québec pour atténuer l'impact d'une conjoncture économique défavorable. La province souffre de la hausse des coûts de l'énergie et le noyau de sa base industrielle, le secteur automobile, est en grande difficulté. Les projets de corridor de commerce et de porte continentale Ontario-Québec visent à définir une nouvelle région économique au cœur de l'Amérique. En somme, si McGuinty dépend un peu moins que Charest des résultats des négociations Ontario-Québec, il est quand même très mobilisé (= 70) et favorable à un accord de grande envergure (position = 70).

Les autres acteurs ontariens ont des motivations semblables à celles de leurs équivalents québécois, même s'ils semblent appuyer un accord légèrement plus ambitieux que leurs vis-à-vis. Dépourvus de fortes réticences identitaires, ils peuvent mettre un peu plus d'accent sur l'intégration économique. De plus, ils veulent éviter de créer des tensions interprovinciales que le PQ pourrait exploiter. Les niveaux de mobilisation et degrés d'influence sont comparables à la situation québécoise, quoique la ministre ontarienne des Affaires gouvernementales (Marie Bountrogianni) se montre un peu moins engagée que son collègue.

4.3. Les autres acteurs

La plupart des acteurs fédéraux n'ont que peu d'influence et peu de motivation pour infléchir le cours des négociations Québec-Ontario. Certes, le premier ministre du Canada et la ministre canadienne des Affaires intergouvernementales disposent des ressources considérables d'Ottawa s'ils souhaitent tenter d'influencer la conduite des deux provinces, mais cette question échappe à la sphère de compétence et de légitimité du gouvernement fédéral (influence = 55). De plus, l'enjeu ne les mobilise guère. Ils ont plus à perdre qu'à gagner s'ils s'immiscent dans la sphère interprovinciale (mobilisation = 15). Paul Martin et Lucienne Robillard appuient un accord qui peut convaincre les Québécois de la flexibilité du fédéralisme et renforcer l'harmonie de la « famille » canadienne, mais en même temps, ils cherchent à éviter que les provinces centrales ne fassent contrepoids à l'influence du gouvernement central et qu'elles n'imposent leurs priorités. Pour eux, le résultat optimal serait un modeste accord Québec-Ontario à teneur surtout symbolique (position = 30). L'opinion publique canadienne s'aligne sur cette position, mais elle est encore plus indifférente (mobilisation = 1) à cet enjeu perçu comme local et byzantin.

Le Bloc québécois de Gilles Duceppe converge avec le gouvernement fédéral sur cette question, mais ses motivations sont différentes. Un accord modéré permet au Québec de faire des gains économiques appréciables, mais le succès ne doit pas être trop éclatant. Il faut éviter que l'entente ne devienne un puissant outil de promotion du fédéralisme. Ici, le PQ et le BQ sont sur la même longueur d'onde (position = 35).

Le seul acteur central portant un intérêt soutenu pour les négociations Québec-Ontario est le Conseil de la fédération. L'organisation suit les développements de près car les procédures et la teneur de l'accord influenceront l'agenda interprovincial dans tout le pays, et ils pourraient avoir des retombées directes sur son propre agenda (mobilisation = 75). Un accord relativement complet confirmerait l'importance des relations interprovinciales sans disqualifier l'approche multilatérale et sans priver le Conseil de sa raison d'être (position = 55). Pourtant, le Conseil est une institution assez neuve et a peu d'influence sur les acteurs québécois et ontariens. La directrice exécutive du Secrétariat du Conseil de la fédération (Loretta O'Connor) dispose d'un personnel et d'un budget restreints, et elle joue un rôle de mise en œuvre administrative plutôt que de leadership politique (influence = 15).

En tout, 16 intervenants québécois, ontariens et pancanadiens peuvent orienter le résultat des négociations, à des degrés divers et dans des directions opposées. Nous résumons les données sur ces acteurs et sur leurs attributs dans le tableau suivant :

Tableau 4
Les acteurs et leurs attributs

	Influence	Position	Mobilisation	Veto	Flexibilité
Acteurs du Québec					
• Premier ministre	100	75	75	1	70
• Ministre des Affaires intergouvernementales	80	80	95	0	75
• Parti québécois	35	35	35	0	10
• Opinion publique	35	35	10	0	50
• Entrepreneurs	10	75	35	0	50
• Ville de Gatineau	15	55	45	0	50
Acteurs de l'Ontario					
• Premier ministre	100	70	70	1	70
• Ministre des Affaires intergouvernementales	70	75	90	0	75
• Parti conservateur	30	40	20	0	30
• Opinion publique	35	40	5	0	50
• Entrepreneurs	10	75	35	0	50
• Ville d'Ottawa	20	60	45	0	50
Autres acteurs					
• Gouvernement fédéral	55	30	15	0	50
• Bloc québécois	15	35	35	0	50
• Opinion publique	35	30	1	0	50
• Conseil de la fédération	15	55	75	0	50

5. PRÉDICTIONS ET RÉSULTATS DES NÉGOCIATIONS

Les données colligées ont été saisies dans le logiciel et traitées selon le modèle de l'avantage anticipé défini plus haut. L'ordinateur produit ainsi une série de tableaux et de graphiques qui offrent une prédiction – ou dans le cas présent, une rétrodictioin – sur la dynamique de négociation et son dénouement.

L'analyse décrit l'évolution des positions hypothétiques de chaque acteur après chaque ronde de négociation. Elle se résume comme suit (tableau ci-contre).

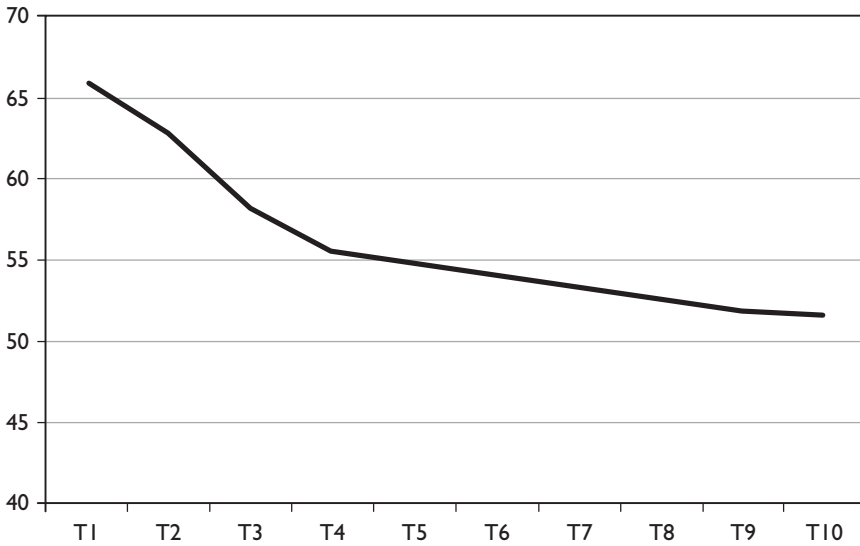
Le modèle prévoit que les premiers ministres provinciaux, leur ministre des Affaires intergouvernementale et le lobby des entreprises mettront de l'eau dans leur vin, alors que les autres acteurs bougeront peu. Par exemple, le ministre Pelletier concédera 26,3 points positionnels (= $T1 - T10$) alors que le Parti québécois ne cédera que 1,1 point au cours des pourparlers. Les plus ardents défenseurs d'un accord maximal se montreront les plus flexibles. Pour eux, l'intensité et l'ampleur de l'accord final compte un peu moins que la réalisation de progrès. Dans ce contexte, les autres intérêts en présence exerceront une force d'inertie sur le processus et pourront diluer la teneur de l'accord Québec-Ontario.

Le logiciel calcule aussi la position médiane de l'ensemble des acteurs tout au cours des négociations. Cette valeur peut être représentée sur un graphique cartésien qui montre l'évolution des négociations jusqu'à la ratification d'un accord. Dans le cas étudié, les négociations suivent une courbe descendante. Le modèle prédit que les appuis initiaux d'un accord de coopération maximal vont se dissoudre rapidement. Ainsi, la position médiane des acteurs passera de 67 à 55 en seulement quatre tours, puis elle se stabilisera progressivement aux alentours de 50.

Tableau 5
Prédiction sur l'évolution des positions

	T1	T2	T3	T4	T5	T6	T7	T8	T9	T10	T10 - T1
Charest	75	65,7	58,6	56,1	56,1	55,8	55,7	55,4	54,4	53,5	-21,5
Pelletier	80	65,9	55,1	56,2	56,7	56,7	56,3	55,0	54,0	53,7	-26,3
Boisclair	35	35,5	35,8	35,9	36,0	36,0	36,1	36,1	36,1	36,1	1,1
Québécois	35	39,1	39,2	39,3	39,3	39,4	39,5	39,5	39,6	39,6	4,6
Entreprises QC	75	70,6	61,9	55,9	53,5	54,0	54,1	53,8	53,5	53,1	-21,9
Gatineau	55	59,5	60,7	59,2	55,0	55,0	54,6	54,1	53,5	52,9	-2,1
McGuinty	70	63,7	57,9	57,7	57,6	57,1	55,3	53,6	53,6	53,5	-16,5
Bountrogianni	75	65,7	58,2	58,5	57,8	56,7	56,1	55,4	54,6	53,9	-21,1
Tory	40	43,1	43,1	42,9	42,7	42,5	42,5	42,5	42,5	42,5	2,5
Ontariens	40	43,5	43,5	42,9	42,6	42,3	42,1	42,1	42,0	42,1	2,1
Entreprises ON	75	70,6	61,9	55,9	53,5	54,0	54,1	53,8	53,5	53,1	-21,0
Ottawa	60	61,1	61,5	59,6	58,0	55,5	53,8	53,9	53,5	53,0	-7
Martin	30	34,7	34,8	34,9	35,0	35,1	35,2	35,3	35,3	35,3	5,3
Duceppe	35	39,1	39,3	39,4	39,6	39,7	40,0	40,3	40,3	40,4	5,4
Canadiens	30	34,7	34,7	34,8	34,8	34,8	34,8	34,8	34,8	34,8	4,8
O'Connor	55	59,6	60,3	59,5	57,7	54,0	54,4	54,2	53,7	53,3	2,3

Figure 2

Prédiction sur l'évolution des négociations

Ces prédictions sont-elles justes? Les trois participants interrogés n'ont pas fourni de détails spécifiques sur le déroulement confidentiel des négociations. Il est donc impossible de vérifier si la dynamique interne s'est conformée aux prédictions du modèle. En revanche, ces informateurs confirment qu'il y a bien eu une révision à la baisse entre les ambitions du projet initial et la concrétisation de l'accord final.

Ce qui est plus intéressant, c'est de comparer le résultat prédit – un accord situé à 51,6 sur l'échelle positionnelle – avec ce qui s'est réellement passé. Le 2 juin 2006, au Château Laurier à Ottawa, les gouvernements du Québec et de l'Ontario ratifiaient et rendaient publiques huit initiatives bilatérales :

- Le Protocole de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'Ontario
- L'Accord de coopération et d'échanges entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'Ontario en matière d'affaires francophones – et plan d'action 2006-2007
- L'Entente Québec-Ontario sur la mobilité de la main-d'œuvre et la reconnaissance de la qualification professionnelle, des compétences et des expériences de travail dans l'industrie de la construction
- L'Entente de coopération Québec-Ontario concernant la culture

- L'Entente de coopération Québec-Ontario concernant la sécurité civile
- L'Entente de coopération Québec-Ontario concernant le tourisme
- L'Entente de coopération Québec-Ontario concernant le transport
- L'Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'Ontario concernant les impacts environnementaux transfrontaliers

En étudiant les dispositions de ces ententes, on se rend compte qu'elles se conforment assez bien aux résultats décrits aux points 50-60 de l'échelle de positions. Il n'y a pas de grande alliance Québec-Ontario sur le débat constitutionnel, ni d'entente sur la délicate question de la régulation des valeurs mobilières. Les défenseurs d'un accord maximal n'ont pas gagné. Les résultats sont quand même appréciables. Ils vont bien au-delà des poignées de mains rituelles et des séances de photos habituelles.

Les engagements des deux gouvernements sont moyennement exigeants sur les plans administratif et financier. Quelques initiatives exigent un financement conjoint et unique, mais on se limite souvent à des échanges d'experts, d'informations ou d'équipement. Il y a plusieurs domaines d'entente et la plupart sont consensuels ou simples, quoique des secteurs plus complexes ou sensibles soient aussi inclus, telle la mobilité de la main-d'œuvre. En somme, notre modèle prédictif n'a pas erré. Il aura donné une bonne idée générale des aboutissants des négociations Québec-Ontario.

CONCLUSION

Depuis l'an 2000, les relations interprovinciales ont connu un nouvel élan au Canada. Cette réalité s'est reflétée dans un rapprochement entre les gouvernements de l'Ontario et du Québec. Certains facteurs historiques permettent de contextualiser ces développements récents, mais ils peuvent aussi être expliqués par la conjoncture actuelle, par les acteurs impliqués et par leurs attributs.

La coopération Québec-Ontario gagnerait à être analysée en profondeur en menant une série d'entrevues et en utilisant les catégories développées par Richard Simeon. Faute d'accès aux décideurs, nous avons préféré utiliser une approche plus schématique, le modèle de l'avantage anticipé, qui dérive de la théorie des jeux. Ce type d'analyse

est plus qu'un pis-aller. Il est applicable à une grande variété de situations intergouvernementales, il permet aux praticiens d'identifier rapidement les principaux traits de leur propre situation stratégique, et il formule des prédictions générales qui peuvent orienter l'action.

L'analyse portait ici sur les contours généraux d'un vaste accord interprovincial touchant une multitude de secteurs politiques, allant de la culture à l'environnement, en passant par la sécurité publique et la santé. Une analyse plus approfondie pourrait examiner les acteurs et les dynamiques à l'œuvre pour *chacun* des enjeux inclus dans l'accord. Elle fournirait ainsi des prédictions plus précises pour tester la valeur du modèle. Nos résultats ne vont pas aussi loin, mais ils suggèrent que l'exploration mérite d'être approfondie.

En consultant une série de sources primaires et en passant le cas Québec-Ontario au crible du MAA, nous avons identifié et décrit un petit groupe d'acteurs qui ont participé directement ou indirectement aux négociations Québec-Ontario. Cet exercice a aussi permis de noter l'ambition initiale des premiers ministres Charest et McGuinty, leur flexibilité, et le genre de compromis qui a mené à l'Accord de 2006.

Notre étude s'arrête en 2006, mais les rapports cordiaux entre le Québec et l'Ontario se poursuivent. Les deux gouvernements ont tenu trois réunions conjointes de leurs Conseils des ministres entre 2008 et 2010, et un autre accord de commerce et de coopération a été paraphé en 2009. Un changement de garde à Toronto ou à Québec pourrait refroidir ces relations amicales, mais ces contingences ne pourront abolir les liens historiques, géographiques et économiques entre deux sociétés voisines. Le Québec et l'Ontario ne peuvent échapper à leur « destinée partagée ».

BIBLIOGRAPHIE

- Armstrong, C. (1982). *The Politics of Federalism: Ontario's Relations with the Federal Government, 1867-1942*. Toronto: University of Toronto Press.
- Armstrong, C. (1986). « Ceremonial Politics: Federal-Provincial Meetings Before the Second World War ». Dans K. Carty et P. Ward (dir.), *National Politics and Community in Canada*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Banting, K. et R. Simeon (1983). *And No One Cheered: Federalism, Democracy and the Constitution Act*. Toronto: Methuen.
- Bickerton, J. (2010). « Deconstructing the New Federalism ». *Revue canadienne de science politique*, vol. 4, n° 23: 56-72.
- Bird, R. et A. Tarasov (2004). « Closing the Gap: Fiscal Imbalances and Intergovernmental Transfers in Developed Federations ». *Government and Policy*, vol. 22: 77-102.

- Bolleyer, N. (2006). «Federal Dynamics in Canada, the United States, and Switzerland: How Substates' Internal Organization Affects Intergovernmental Relations». *Publius*, vol. 36: 471-502.
- Booth, W. J., P. James et H. Meadwell (dir.) (1993). *Politics and Rationality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brock, K. (2008). «The Politics of Asymmetrical Federalism: Reconsidering the Role and Responsibilities of Ottawa». *Canadian Public Policy*, n° 34: 143-161.
- Broschek, J. (2004). «"Collaborative Federalism" in Canada: A New Era in Intergovernmental Relations?» *Zeitschrift Für Parlamentsfragen*, vol. 35: 428-448.
- Brown, D. et J. Hiebert (dir.) (1994). *Canada: The State of the Federation 1994*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Bueno de Mesquita, B. et A. Organski (1994). «Policy Outcomes and Policy Interventions: An Expected Utility Analysis». Dans B. Bueno de Mesquita et F. Stokman (dir.), *European Community Decision Making: Models, Applications, and Comparisons*. New Haven: Yale University Press.
- Bueno de Mesquita, B. et F. Stokman (1994). «Models of Exchange and of Expected Utility Maximization: A Comparison of Accuracy». Dans B. Bueno de Mesquita et F. Stokman (dir.), *European Community Decision Making: Models, Applications, and Comparisons*. New Haven: Yale University Press.
- Bueno de Mesquita, B. (1994). «Political Forecasting: An Expected Utility Method». Dans B. Bueno de Mesquita et F. Stokman (dir.), *European Community Decision Making: Models, Applications, and Comparisons*. New Haven: Yale University Press.
- Bueno de Mesquita, B. (2002). «Accomplishments and Limitations of a Game-Theoretic Approach to International Relations». Dans F. Harvey et M. Brecher (dir.), *Evaluating Methodology in International Studies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bueno de Mesquita, B. (2002). *Predicting Politics*. Columbus: Ohio State University Press.
- Bueno de Mesquita, B. (2003). «Ruminations on Challenges to Prediction with Rational Choice Models». *Rationality and Society*, vol. 15, n° 1: 136-147.
- Bueno de Mesquita, B. (2009a). «A New Model for Predicting Policy Choice: Preliminary Tests». Communication préparée pour le 50th Meeting of the International Studies Association. New York. Disponible en ligne: <http://www.allacademic.com/meta/p312200_index.html>, consulté en novembre 2009.
- Bueno de Mesquita, B. (2009b). *The Predictioneer's Game*. New York: Random House. Disponible en ligne: <<http://www.predictioneersgame.com/game/>>, consulté le 20 janvier 2011.
- Cameron, D. et R. Simeon (1997). «Ontario in Confederation: The Not-So-Friendly Giant». Dans G. White (dir.), *The Government and Politics of Ontario*. Toronto: University of Toronto Press.
- Cameron, D. et R. Simeon (2002). «Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism». *Publius*, vol. 32, n° 2: 49-72.

- Cameron, D. (2001). « Les structures des relations intergouvernementales dans les systèmes fédéraux ». *Revue internationale des sciences sociales*, n° 167 : 131-138.
- Cameron, D. (2002). *Intergovernmental Relations in Canada*. Ottawa : Forum des fédérations. Disponible en ligne : <<http://www.forumfed.org>>.
- Caron, J.-F., G. Laforest et C. Vallières-Roland (2009). « Canada's Federative Deficit ». Dans A.-G. Gagnon (dir.), *Contemporary Canadian Federalism: Foundations, Traditions, Institutions*. Toronto : University of Toronto Press.
- Charland, G. (2007). *Comparaison des relations intergouvernementales au sein de quelques fédérations*. Québec : Observatoire de l'administration publique de l'ÉNAF. Disponible en ligne : <<http://www.etatquebecois.enap.ca/docs/pp/intergouvernemental/a-pp-intergouv.pdf>>.
- Conlan, T. (2006). « From Cooperative to Opportunistic Federalism: Reflections on the Half-Century Anniversary of the Commission on Intergovernmental Relations ». *Public Administration Review*, n° 66 : 663-676.
- Cook, R. (1969). *Provincial Autonomy, Minority Rights and the Compact Theory, 1867-1921*. Ottawa : Imprimeur de la Reine.
- Côté, L. (dir.) (2005). *L'État du Québec*. Québec : École nationale d'administration publique.
- Courchene, T. et C. Telmer (1998). *From Heartland to North American Region State: The Social, Fiscal and Federal Evolution of Ontario*. Toronto : University of Toronto Press.
- Creighton, D. (1956). *The Empire of the St. Lawrence*. Toronto : University of Toronto Press.
- Dufour, C. (1997). « Les relations intergouvernementales du Québec ». Dans J. Bourgault, M. Demers et C. Williams (dir.), *Administration publique et management public. Expériences canadiennes*. Québec : Les Publications du Québec.
- Durocher, R. (1970). « Taschereau, Hepburn et les relations Québec-Ontario, 1934-1936 ». *Revue d'histoire de l'Amérique française*, n° 24 : 341-355.
- Dyck, R. (1991). *Provincial Politics in Canada*, 3^e éd. Toronto : Macmillan.
- Flanagan, T. (1998). *Game Theory and Canadian Politics*. Toronto : University of Toronto Press.
- Fortin, S. (2009). « From the Canadian Social Union to the Federal Social Union of Canada ». Dans A.-G. Gagnon (dir.), *Contemporary Canadian Federalism: Foundations, Traditions, Institutions*. Toronto : University of Toronto Press.
- Gagnon, A.-G. (2009). « Taking Stock of Asymmetrical Federalism in an Era of Exacerbated Centralization ». Dans A.-G. Gagnon (dir.), *Contemporary Canadian Federalism: Foundations, Traditions, Institutions*. Toronto : University of Toronto Press.
- Gibbins, R. (2007). « Federalism in the 21st Century: Defining the Common Economic Space ». *Policy Options* n° 28 : 11-21.
- Graefe, P. (2006). « State Restructuring, Social Assistance, and Canadian Intergovernmental Relations: Same Scales, New Tune ». *Studies in Political Economy*, n° 78 : 93-117.

- Gross Stein, J. (2006). «Canada by Mondrian: Networked Federalism in an Era of Globalization». Dans R. Gibbins, A. Maioni et J. Gross Stein (dir.), *Canada by Picasso: The Faces of Federalism*. Ottawa: Conference Board of Canada.
- Heinmiller, T. (2002). «Finding a Way Forward in the Study of Intergovernmental Policy-Making». *Canadian Public Administration*, n° 45: 427-433.
- Horgan, G. (2003). «Devolution and Intergovernmental Relations: The Emergence of Intergovernmental Affairs Agencies». *Public Policy Administration*, vol. 18, n° 3: 12-24.
- Hueglin, T. et A. Fenna (2006). *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*. Toronto: Broadview Press.
- Imbeau, L. M. (1990). «Voting Games and Constitutional Design: The 1981 Constitutional Negotiation in Canada». *The Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, n° 28: 90-105.
- Imbeau, L. M. (1991). «Le compromis est-il encore possible: la négociation constitutionnelle de l'après-Meech à la lumière de la théorie des jeux». Dans L. Balthazar, G. Laforest et V. Lemieux (dir.), *Le Québec et la restructuration du Canada, 1980-1992*. Québec: Septentrion.
- Imbeau, L. M. (1993). «Procedural Constraints and Conflictual Preferences in Collective Decision-Making: An Analysis Based on the Constitutional Decision of November 1981 in Canada». *International Journal of Conflict Management*, vol. 3, n° 3: 181-206.
- James, P. et M. Lusztig (1996). «Beyond the Crystal Ball: Modeling Predictions about Quebec and Canada». *American Review of Canadian Studies*, n° 26: 559-75.
- James, P. et M. Lusztig (1997a). «Assessing the Reliability of Prediction on the Future of Quebec». *Quebec Studies*, n° 24:197-210.
- James, P. et M. Lusztig (1997b). «Quebec's Economic and Political Future with North America». *International Interactions*, n° 23: 283-298.
- James, P. (1998). «Rational Choice?: Crisis Bargaining Over the Meech Lake Accord». *Conflict Management and Peace Science*, n° 16: 51-86.
- Johns, C., P. O'Reilley et G. Inwood (2006). «Intergovernmental Innovation and the Administrative State in Canada». *Governance*, n° 19: 627-649.
- Johns, C., P. O'Reilley et G. Inwood (2007). «Formal and Informal Dimensions of Intergovernmental Administrative Relations in Canada». *Canadian Public Administration*, n° 50: 21-41.
- Lachapelle, G. et L. Bernier (1998). «Le fédéralisme fiscal: le Canada peut-il devenir une démocratie d'accommodation?» Dans M. Tremblay (dir.), *Les politiques publiques canadiennes*. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Leach, R. (1959). «Interprovincial Co-Operation: Neglected Aspects of Canadian Federalism». *Canadian Public Administration* n° 2: 83-99.
- Leo, C. (2006). «Deep Federalism: Respecting Community Difference in National Policy». *Revue canadienne de science politique*, vol. 39, n° 3: 481-506.
- Leslie, P. (2006). «Two Faces of Open Federalism». Dans K. Banting, R. Gibbins, P. Leslie, A. Noël, R. Simeon et R. Young (dir.), *Open Federalism: Interpretations, Significance*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.

- Mahler, G. (1993). «American Approaches to Canadian Domestic Politics : A Distinction Without Difference». Dans K. Gould, J. Jockel et W. Metcalfe (dir.), *Northern Exposures: Scholarship on Canada in the United States*. Washington: The Association for Canadian Studies in the United States.
- McIntosh, T. (2004). «Intergovernmental Relations, Social Policy and Federal Transfers After Romanow». *Administration publique du Canada*, vol. 47, n° 1: 25-52.
- McRoberts, K. (1997). *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity*. Toronto: Oxford University Press.
- Meekison, P., H. Telford et H. Lazar (2003). «The Institution of Executive Federalism: Myths and Realities». Dans P. Meekison, H. Telford et H. Lazar (dir.), *Canada: The State of the Federation. Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism*. Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Morrison, J. C. (1961). *Sir Oliver Mowat and the Development of Provincial Rights in Ontario: A Study in Dominion-Provincial relations, 1867-1896*. Toronto: University of Toronto Press.
- Morrow, J. D. (1994). *Game Theory for Political Scientists*. Princeton: Princeton University Press.
- Noël, A. (2006). «Il suffisait de presque rien: Promises and Pitfalls of Open Federalism». Dans K. Banting, R. Gibbins, P. Leslie, A. Noël, R. Simeon et R. Young (dir.), *Open Federalism: Interpretations, Significance*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Noël, A. (2009). «Balance and Imbalance in the Division of Financial Resources». Dans A.-G. Gagnon (dir.), *Contemporary Canadian Federalism: Foundations, Traditions, Institutions*. Toronto: University of Toronto Press.
- Opeskin, B. (2001). «Mechanisms for Intergovernmental Relations in Federations». *International Social Sciences Journal*, vol. 53, n° 167: 129-138.
- Painter, M. (1991). «Intergovernmental Relations: An Institutional Analysis». *Revue canadienne de science politique*, vol. 24, n° 2: 269-288.
- Pelletier, R. (2002). «Les mécanismes de coopération intergouvernementale: facteurs de changement?». *Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada*, n° 29.
- Pelletier, R. (2006). «Le Conseil de la fédération: un premier bilan». Dans F. Petry, É. Bélanger et L. M. Imbeau (dir.), *Le Parti libéral: enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*. Québec: Les Presses de l'Université Laval: 361-378.
- Raiffa, H. (1982). *The Art and Science of Negotiation*. Harvard: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Ralston Saul, J. (2010). *Louis-Hyppolite Lafontaine and Robert Baldwin*. Toronto: Penguin.
- Riker, W. et P. Ordeshook (1973). *An Introduction to Positive Political Theory*. Englewood Cliff: Prentice-Hall.
- Rocher, F. (2009). «The Quebec-Canada Dynamic or the Negation of the Ideal of Federalism». Dans A.-G. Gagnon (dir.), *Contemporary Canadian Federalism: Foundations, Traditions, Institutions*. Toronto: University of Toronto Press.

- Romney, P. (1992). «The Nature and Scope of Provincial Autonomy: Oliver Mowat, the Quebec Resolutions and the Construction of the British North America Act». *Revue canadienne de science politique*, vol. 25, n° 1: 3-28.
- Saxena, R. (2007). *Situating Federalism: Mechanisms of Intergovernmental Relations in Canada and India*. New Delhi: Manohar
- Schelling, T. (1960). *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press
- Seymour, M. (2009). «On Not Finding Our Way: The Illusory Reform of the Canadian Federation». Dans A.-G. Gagnon (dir.), *Contemporary Canadian Federalism: Foundations, Traditions, Institutions*. Toronto: University of Toronto Press.
- Simeon, R. et A. Nugent (2008). «Parliamentary Canada and Intergovernmental Canada: Exploring the Tensions». Dans H. Bakvis et G. Skogstad (dir.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*. Toronto: Oxford University Press.
- Simeon, R. et I. Robinson (2009). «The Dynamics of Canadian Federalism». Dans J. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, 5^e éd. Toronto: University of Toronto Press.
- Simeon, R. (2000). «Recent Trends in Federalism and Intergovernmental Relations in Canada: Lessons for the UK?». *Round Table*, n° 354: 231-354.
- Simeon, R. (2002). «Conclusion». Dans P. Meekison (dir.), *Intergovernmental Relations in Federal Countries: A Series of Essays on the Practice of Federal Governance*. Ottawa: Forum des fédérations. Disponible en ligne: <<http://www.forumfed.org>>.
- Simeon, R. (2006). «Making Federalism Work». Dans K. Banting, R. Gibbins, P. Leslie, A. Noël, R. Simeon et R. Young (dir.) *Open Federalism: Interpretations, Significance*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Simeon, R. (2006). *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*, 2^e éd. Toronto: University of Toronto Press.
- Smiley, D. (1987). *The Federal Condition in Canada*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- Smiley, D. et R. Watts (1986). *Le fédéralisme intra-étatique au Canada*. Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada.
- Théret, B. (1999). «Regionalism and Federalism: A Comparative Analysis of the Regulation of Economic Tensions Between Regions by Canadian and American Federal Intergovernmental Transfer Programmes». *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 23, n° 3: 479-512.
- Vaillantcourt, Y. et L. Thériault (2009). «Social Economy, Social Policy, and Federalism in Canada». Dans A.-G. Gagnon (dir.), *Contemporary Canadian Federalism: Foundations, Traditions, Institutions*. Toronto: University of Toronto Press.
- Watts, R. (1999). *Comparing Federal Systems*, 2^e éd. Kingston: Queen's Institute of Intergovernmental Relations.
- Watts, R. (2005). *Autonomy of Dependence: Intergovernmental Financial Relations in Eleven Countries*. Kingston: Institute for Intergovernmental Affairs.
- Where, K. C. (1963). *Federal Government*, 4^e éd. Londres: Oxford University Press.
- Young, R et C. Leuprecht (dir.) (2006). *Canada: The State of the Federation 2004*. Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press.

NOTICES BIOGRAPHIQUES

Michel Bock est professeur agrégé au Département d'histoire de l'Université d'Ottawa et titulaire de la Chaire de recherche sur l'histoire de la francophonie canadienne. Ses travaux portent sur les facteurs qui ont contribué à l'essor et au déclin du Canada français en tant que référence identitaire et réalité institutionnelle, ainsi que sur l'origine et la portée des divers projets qui y ont succédé au sein de la francophonie canadienne. Il est le lauréat du prix du Gouverneur général, du prix Michel-Brunet (Institut d'histoire de l'Amérique française), du prix Champlain (Conseil de la vie française en Amérique) et d'une médaille de l'Assemblée nationale du Québec.

Alexandre Brassard est le directeur de la recherche du Collège universitaire Glendon, le campus bilingue de l'Université York (Toronto). Il est aussi coordonnateur du Centre sur les défis mondiaux, un forum de politiques publiques affilié à l'École des affaires publiques et internationales de Glendon. Il enseigne la politique canadienne et québécoise, la méthodologie de la recherche et en études internationales.

Linda Cardinal est professeure à l'École d'études politiques et titulaire de la Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques de l'Université d'Ottawa. Ses recherches portent sur les rapports entre langue et politique, l'action collective des minorités linguistiques, les débats sur l'identité et la citoyenneté au Canada et au Québec et l'histoire des idées au Québec et au Canada francophone. Elle a publié de nombreux articles et dirigé plusieurs ouvrages sur ces thèmes. Elle a récemment dirigé le numéro spécial de *Politique et Sociétés* sur le thème « Minorités, langue et politique » (2010) et publié *Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques et nationales* (2008).

Guy Chiasson est professeur de science politique et développement régional à l'Université du Québec en Outaouais. Ses principaux intérêts de recherche portent sur la gouvernance des territoires, autant les territoires ruraux que les villes moyennes. Ses recherches récentes portent principalement sur la transformation de la gouvernance des ressources naturelles, autant à l'échelle des politiques

publiques qu'à celle des milieux locaux. Il dirige le Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et du territoire et est rédacteur en chef de la revue *Économie et Solidarités*.

Louis Côté est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique et y assume la direction de l'Observatoire de l'administration publique. Rédacteur en chef de la revue *Télescope*, il collabore depuis quelque vingt ans à la réalisation d'interventions de formation et de consultation auprès d'équipes de fonctionnaires responsables des réformes administratives au Québec et dans de nombreux pays. Ses deux derniers ouvrages, *L'État démocratique: fondements et défis* et *État stratège et participation citoyenne*, ce dernier codirigé avec Benoît Lévesque, ont été publiés respectivement en 2008 et 2009 aux Presses de l'Université du Québec.

Alain-G. Gagnon est professeur titulaire au Département de science politique et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes de l'UQAM. Il dirige le Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité au Québec (CRIDAQ) de même que le Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales (GRSP). Il est l'auteur de *La raison du plus fort: plaidoyer pour le fédéralisme multinational* (2008) et *L'âge des incertitudes: essais sur le fédéralisme et la diversité nationale* (2011). En 2008, la Société québécoise de science politique lui a décerné son prix d'excellence. En 2010, il a remporté le prix de la Fondation Trudeau et le prix Carlos III-Banque Santander de Madrid.

Marie-Christine Gilbert est candidate au doctorat en études politiques à l'Université d'Ottawa. Elle est membre de l'Institut d'études canadiennes et coordonnatrice pour la Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques à l'Université d'Ottawa. Ses travaux portent sur le fédéralisme au Canada, en particulier la pensée politique antifédérale dans une perspective historique. Elle a publié «(Re)Federalizing Canada: Refocusing the Debate on Decentralization», dans R. Hubbard et G. Paquet (dir.), *The Case for Decentralized Federalism* (2010, avec F. Rocher).

Catalina Gonzalez Hilarion est étudiante au doctorat en sciences politiques à l'Université d'Ottawa. Elle a participé à plusieurs projets de recherche, notamment concernant les transformations contemporaines dans la gouvernance des ressources naturelles. Ses travaux de recherche en cours abordent la question de la gouvernementalisation des politiques forestières à partir d'une perspective comparée.

Peter Graefe (Ph. D.) est professeur agrégé de sciences politiques à l'Université McMaster, où il enseigne la politique et les politiques publiques canadiennes. Titulaire d'un doctorat de l'Université de Montréal, il s'intéresse notamment aux politiques de développement économique et social de l'Ontario et du Québec ainsi qu'aux relations intergouvernementales en matière de politique sociale.

Louis M. Imbeau est professeur titulaire au Département de science politique de l'Université Laval et membre du Centre d'analyse des politiques publiques (CAPP). Il a été professeur invité à l'IEP de Lille, à l'Université d'Auvergne, à l'Université de Paris I-Sorbonne et à l'Université La Sapienza de Rome. Il a reçu le Third Stein Rokkan Award pour son ouvrage *Donor Aid: The Determinants of Development Allocations to Third World Countries* (1989). Il a dirigé *Politiques publiques comparées dans les États fédérés* (2005)

et *Do They Walk Like They Talk: Speech and Action in Policy Processes* (2009), et codirigé plusieurs autres ouvrages, dont *Comparing Government Activity* (1996).

Moktar Lamari, Ph.D., est professeur en évaluation des politiques et directeur du Centre de recherche et expertise en évaluation (CREXE), à l'École nationale d'administration publique du Québec. Il est l'auteur de plusieurs articles et chapitres traitant du management public et de l'évaluation des politiques publiques. Il a obtenu le Louis Brownlow Award, de l'American Society for Public Administration (ASPA), pour le meilleur article paru dans la revue *Public Administration Review*, en 2003. Il a aussi obtenu le prix Elsevier, en 2002, pour le meilleur article paru dans la revue *Technological Forecasting and Social Change*. Ses recherches portent sur l'évaluation des politiques contre-cycliques.

François Laplante-Lévesque est coordonnateur des activités scientifiques au Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité au Québec (CRIDAQ). Il a complété un mémoire de maîtrise au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) portant sur le fédéralisme exécutif canadien.

Édith Leclerc est doctorante au programme de sciences sociales appliquées à l'Université du Québec en Outaouais (UQO). Elle s'intéresse à la gouvernance et au développement des territoires forestiers. Son projet de thèse traite de la place que prend l'échelle régionale dans la gestion des forêts au Québec. Elle est associée au groupe de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et du territoire de l'UQO.

Martin Normand est doctorant au Département de science politique de l'Université de Montréal. Sa thèse de maîtrise a remporté le prix René-Lupien, qui reconnaît l'excellence d'une thèse rédigée en français et contribuant à la francophonie canadienne. Il fait partie de l'équipe de l'Alliance de recherche université communauté (ARUC) sur les savoirs de la gouvernance communautaire au sein des minorités linguistiques, en plus d'être affilié à la Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques à l'Université d'Ottawa et au Centre de recherche sur les politiques et le développement social à l'Université de Montréal. Il a publié des articles, des recensions et des billets dans plusieurs revues et forums.

Angela Orasch effectue actuellement sa maîtrise en sciences politiques à l'Université York. Elle étudie notamment la politique sociale et les relations intergouvernementales canadiennes ainsi que le paysage de la politique d'urbanisme de la région du Grand Toronto.

Stéphane Paquin est professeur agrégé à l'École nationale d'administration publique. Il a été professeur à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke en plus d'avoir enseigné à l'Université Northwestern de Chicago et d'avoir été maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris. Il a publié plusieurs livres, dont *International Policy and Politics in Canada* en 2010, avec Kim Richard Nossal et Stéphane Roussel. Il a codirigé plusieurs livres, dont *L'analyse des politiques publiques*, en 2010, avec Luc Bernier et Guy Lachapelle. Il a également publié dans plusieurs revues scientifiques internationales comme *The Hague Journal of Diplomacy*.

Ian Roberge (Ph. D.) est directeur du Département de sciences politiques et professeur agrégé au Collège Glendon de l'Université York et possède un doctorat en politique publique comparée de l'Université McMaster. Il se spécialise dans la réglementation et la réforme du secteur des services financiers, ainsi que dans les politiques de lutte contre le crime organisé, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

François Rocher est professeur titulaire et directeur de l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Il fut aussi professeur à l'Université Carleton, où il a également dirigé l'École d'études canadiennes. Ses travaux portent sur les grandes problématiques qui sous-tendent la dynamique politique canadienne, notamment la question constitutionnelle, le fédéralisme canadien, les politiques de gestion de la diversité ethnoculturelle et les manifestations sociopolitiques du nationalisme québécois. Il vient de faire paraître *Guy Rocher. Entretiens* (2010) et est coauteur (avec M. Labelle et R. Antonius) d'*Immigration, diversité et sécurité: les associations arabo-musulmanes face à l'État au Québec et au Canada* (2009).

Jean-François Savard est professeur agrégé à l'École nationale d'administration publique. Ses travaux portent principalement sur l'élaboration des politiques publiques dans les régimes fédéraux et sur les questions autochtones. Il s'intéresse plus particulièrement au concept de cohérence dans l'élaboration de politiques publiques au sein de régimes fédéraux et confédéraux. Il est l'auteur de plusieurs articles portant sur l'autonomie gouvernementale autochtone. Il a récemment collaboré à plusieurs ouvrages portant sur l'analyse des politiques publiques et sur les questions autochtones. Il est aussi codirecteur de l'ouvrage *Le dictionnaire terminologique de l'administration publique* avec Louis Côté.

Les relations entre le Québec et l'Ontario semblent connaître un nouvel essor. Les accords de collaboration environnementale et économique (infrastructures, commerce, investissement, main-d'œuvre) se multiplient, alors que trois réunions conjointes des Conseils des ministres des deux provinces ont été tenues en 2008, 2009 et 2010. Cette intensification des rapports entre les deux provinces est une belle occasion de réfléchir sur leur destin partagé. Tel est l'objectif de ce livre : contribuer à faire avancer le savoir dans le domaine des relations du Québec et de l'Ontario et susciter ainsi un regain d'intérêt pour cette question chez les communautés de chercheurs.

Cet ouvrage repose sur une double approche méthodologique, soit historique et comparative. Jetant un regard particulier sur les relations entre le Québec et l'Ontario, la première partie permet de comprendre la genèse des relations et leur état actuel. Elle offre au lecteur un large tour d'horizon, en abordant la question des relations interprovinciales sous différents angles (politique, économique, social et administratif). La deuxième partie compare divers domaines de politiques publiques importants pour les deux provinces. Les analyses offertes montrent les différences et les similarités entre le Québec et l'Ontario, offrant une meilleure compréhension des enjeux et des politiques qui affectent les relations entre les deux provinces.

Jean-François Savard est professeur agrégé à l'École nationale d'administration publique. Ses travaux portent principalement sur l'élaboration des politiques publiques dans les régimes fédéraux et sur les questions autochtones.

Alexandre Brassard est le directeur de la recherche au Collège universitaire Glendon, le campus bilingue de l'Université York (Toronto). Il est aussi le coordonnateur du Centre sur les défis mondiaux, un forum de politiques publiques.

Louis Côté est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique et y assume la direction de l'Observatoire de l'administration publique. Il est également rédacteur en chef de la revue *Télescope*.

Ont collaboré à cet ouvrage

Michel Bock
Alexandre Brassard
Linda Cardinal
Guy Chiasson
Louis Côté
Alain-G. Gagnon
Marie-Christine Gilbert
Catalina Gonzalez Hilarion
Peter Graefe
Louis M. Imbeau
Moktar Lamari
François Laplante-Lévesque
Édith Leclerc
Martin Normand
Angela Orasch
Stéphane Paquin
Ian Roberge
François Rocher
Jean-François Savard



PUQ.CA



9 782760 530010

ISBN 978-2-7605-3001-0