

Recension

Jean Roy

L'Action nationale, Novembre 2006.

Alain G. Gagnon, Monserrat Guiberneau, François Rocher (dir.)

The conditions of diversity on Multinational Democracies, The Institute for Research on Public Policy, Montréal, 2003

L'État nation n'a pas toujours existé et peut donc disparaître à son tour mais, pour l'heure, il est prématuré de proclamer son total effacement, comme en rêvent certains chantres du post-national. À l'instar de ces fils de bonnes familles, nés rentiers et qui méprisent l'argent jusqu'à l'ennui, il est de bon ton, pour les vieilles nations d'Europe de ringardiser la nation, convaincues qu'elles sont au fond d'elles-mêmes d'être immortelles.

La nation elle-même appartiendrait à un autre âge, heureusement révolu. Cependant, les petites nations qui ont su résister au double laminage du nation-building et du state-building aspirent à plus d'autonomie, voire à la souveraineté que les grandes nations affectent de mépriser à l'heure de la construction européenne. Là-bas, les souverainistes passent souvent pour s'accrocher à une ère dépassée, à contre-courant du sens de l'Histoire qui désormais, assure-t-on, passe par une économie de plus en plus mondialisée qui ignore les nations. Cependant, il se peut que sous cette ouverture se dissimule un refus de l'emploi de la force, une lassitude politique que l'on

peut questionner. En revanche, l'Union européenne crée une conjoncture favorable à l'affirmation des petites nations qui jusque là devaient subir la loi des États-nations dans lesquelles elles se trouvaient incorporées. Les États peuvent maintenant reconnaître à l'intérieur d'elles-mêmes des régions, des ethnies, des nations sans voir nécessairement en elles autant de menaces à leur intégrité. C'est ainsi qu'en Europe on ne compte pas moins d'une quinzaine de mouvements subnationaux actifs. Cette ouverture contraste avec la crispation canadienne engagée dans une construction nationale d'autant plus intransigeante et accélérée qu'elle s'est convertie tardivement à l'idée nationale. Faut-il rappeler qu'un grand nombre de Canadiens demeurèrent British subjects living in Canada bien au-delà du citizenship act de 1947. Aujourd'hui encore, le nationalisme civique pancanadien n'a pas complètement évacué l'empreinte britannique plus ancienne.

Depuis quelques années le thème de la multinationalité est à la mode, du moins dans le monde académique. Que l'État ait précédé la nation ou l'inverse, on ne trouve guère de pays où État et nation coïncident. Il en résulte une diversité culturelle irréductible qui échappe au modèle idéal, même dans les nations réputées les plus civiques-: groupes ethniques, minorités nationales, nations de types différents, etc. Si cette diversité est reconnue franchement, les conflits potentiels peuvent être surmontés. En revanche, si le refus de reconnaître l'autre dans son altérité s'incruste, on peut s'attendre à un conflit durable, surtout s'il s'agit de nations, car celles-ci sont beaucoup plus résistantes que les groupes ethniques. Au fait, la plupart des grands esprits du XIXe siècle ont sous-estimé la prégnance et la résistance de la nation. Dès l'introduction, les

codirecteurs de cette riche collection d'études multidisciplinaires consacrées aux nations sans États ou partiellement en possession d'un État cernent avec netteté la problématique d'ensemble: «la plupart des États-nations occidentaux comprennent plus d'une nation à l'intérieur de leur territoire. Toutefois, très peu d'entre eux se définissent comme multinationaux. De même, les États-nations occidentaux sont des démocraties libérales, mais presque tous ne reconnaissent l'existence que d'un seul demos à l'intérieur de leur territoire. Par conséquent, de petites nations ou des parties de nations à l'intérieur de leurs frontières, bien qu'elles représentent des minorités, sont toujours dépendantes de la volonté démocratique du fait qu'elles ne sont pas reconnues comme un demos distinct» (p.1).

Du même souffle sont rejetés des allégations fort répandues mais non fondées voulant que le renforcement du nationalisme des nations sans État compromet la stabilité de l'État-nation et révèle une mentalité anachronique ou rétrograde. Ainsi, selon ce discours, bien que le progrès des Lumières voue ces fixations archaïques à leur disparition prochaine, il serait tout de même opportun de donner un coup de pouce au mouvement inéluctable de l'Histoire... Or, plus souvent qu'autrement, ces condamnations péremptoires cachent mal un nationalisme d'État qui n'ose pas dire son nom et contesté dans sa prétention à incarner la volonté générale. Comme si le nationalisme de la nation majoritaire, en possession d'État, était par définition civique, ouvert, tolérant, inclusif et le nationalisme de la nation majoritaire était ethnique, tribal, xénophobe, fermé, essentialiste, subversif, etc. Comme si la particularité de la majorité n'avait rien de particulier et incarnait sans médiation

l'Universel. Qu'il s'agisse de la Catalogne, de l'Écosse ou du Québec qui font l'objet de leurs analyses, les auteurs de ce recueil d'articles s'accordent pour dénoncer d'entrée de jeu cet amalgame frauduleux. Dans chacun de ces cas, nous nous trouvons en présence de deux nationalismes, qui, pour être en compétition, n'en sont pas moins l'un et l'autre civiques, bien qu'ils soient portés par des nations à la fois ethniques, culturelles et civiques. La nation exclusivement civique est une utopie. Valable en tant qu'idée régulatrice, elle ne peut être réalisée que de manière approchée ou tendancielle.

Habitées par une conscience nationale, une mémoire nationale et un projet national, les nations, grandes ou petites, aspirent naturellement à se gouverner elles-mêmes. Certes, dans les faits, l'autonomie complète n'est pas toujours possible mais c'est par rapport à ce désir ultime que les autres options sont jugées. Les nations minoritaires peuvent s'accommoder de leur situation à la condition d'être statutairement reconnues comme égales aux autres nations qui composent la communauté politique. Or, comme le remarque Montserrat Guiberneau à la suite de Berlin et de Taylor, cette exigence de reconnaissance est fondamentale; elle ne peut être compensée par des faveurs économiques ou autres. Or, l'État englobant répugne à satisfaire cette demande. Aujourd'hui cependant, l'État doit bien admettre que la tendance centralisatrice qui l'anime se trouve de plus en plus érodée par en haut (la globalisation) et par en bas (le «-nouveau régionalisme-»), l'affirmation des mouvements nationaux subétatiques). Selon elle, certains États pourront faire sécession mais plus vraisemblablement la plupart pourront atteindre une plus large autonomie à l'intérieur des institutions politiques existantes.

Bien que la Catalogne donne plus qu'elle ne reçoit de Madrid, que sur le plan économique son dynamisme fasse de l'ombre au reste de l'Espagne (avec 14-% de la population elle réalise plus de 20-% du PIB espagnol et génère 40-% des exportations), que sur le plan politique les compétences de la Generalitat soient encore loin d'atteindre celles d'une province canadienne, le parti indépendantiste (ERC) oscille autour de 8,5-% du vote depuis 1980. L'absence de menaces guerrières, le bilinguisme, fort répandu, peuvent nous aider à comprendre cette faiblesse relative du parti. Mais la reconnaissance étatique des «-nations historiques-» - Catalogne, pays basque, Galicie - n'est sans doute pas en l'occurrence un détail négligeable. En effet, l'article 2 de la constitution de 1978-«-reconnait et garanti le droit à l'autonomie des nationalités et des régions-» bien que l'Espagne ne soit pas à proprement parlé une fédération.

Le Royaume-Uni est composé de quatre nations. Depuis une vingtaine d'années cette réalité est maintenant bien intégrée dans son auto-représentation. Elle est devenue une évidence. Appréciations au passage l'ironie de l'Histoire. Ces nations plongent leurs racines dans un passé lointain-; elles pourraient fort bien survivre à l'Union de 1707 (que les Écossais ont toujours désigné comme un traité) et qui apparaît rétrospectivement comme une création artificielle pour combattre la France et son État centralisateur. Cette endurance des petites nations donne à penser, selon David McCrone, «-que les finesses constitutionnelles (constitutional niceties) pèsent moins que les processus historico-sociologiques-» (p.136). Les années Thatcher furent des années fortes pour le Scottish National Party. Depuis les années 1980, l'idée

d'indépendance, notamment «-l'indépendance à l'intérieur de l'Europe-», n'a cessé de progresser. De 1979 à 2001, elle a triplé, atteignant 37-% en 1997. Il reste que la situation est complexe-: l'alignement de l'identité nationale, de la préférence constitutionnelle et de l'allégeance partisane est plutôt lâche. En revanche, les Québécois se retrouvent en terrain familier lorsqu'ils apprennent que la majorité anglaise (85-%) ne se considère pas comme une nation, leur englishness se confondant avec leur britishness-: ethnicité et citoyenneté fusionnent... Le parlement écossais n'a pratiquement aucun pouvoir de taxation mais la nation écossaise est reconnue comme telle et agit en conséquence.

De ce point de vue la dynamique canadienne depuis P.E.-Trudeau se situe aux antipodes de celle de la Grande-Bretagne de Tony Blair. Le Québec considéré comme «-une nation au sein d'une nation-», selon les mots de L.B.-Pearson a été radicalement nié, voire démonisé. Le Québec «-société distincte-» à titre de simple clause interprétative c'était déjà trop. La déclaration de Calgary ose une allusion au Québec, une «-société unique-» mais en ajoutant aussitôt «-province égale aux autres-». Le caractère radical et systématique de cette politique de non-reconnaissance de cette-«-politics of containment-» (Alain G. Gagnon), de ce «-fédéralisme of tutelage-» (François Rocher) distingue la politique canadienne de nation-building. Politique d'autant plus agressive qu'elle a beaucoup tardé et qu'elle feint d'ignorer l'échec des politiques similaires ailleurs. À contre-courant de l'ouverture relative mais réelle que l'on observe en Europe, le Canada a choisi la fermeture et l'intransigeance dans le refus. Le partage de valeurs communes et le caractère civique des deux nations

n'empêche aucunement l'édification d'un État-nation canadien et de l'autre un nouvel État-nation québécois en sorte que, comme on l'a vu en 1995, le Québec est apparu comme un candidat sérieux à l'accession à sa pleine autonomie. Cependant, l'intolérance canadienne sait y mettre les formes pour usurper jusqu'aux apparences de la légitimité. En effet, le nouveau Canada est officiellement bilingue mais les droits linguistiques étant définis en termes individuels et non-territoriaux, ils consacrent en réalité les droits collectifs du groupe dominant. Sous le couvert d'un multiculturalisme abstrait Ottawa s'ouvre à l'immigration pour mieux noyer la spécificité historique de la nation fondatrice. De plus, cette ouverture sélective, électoralement rentable, ne l'empêche pas de favoriser bien davantage l'intégration à la majorité que la promotion de la diversité. Véritable coup de force constitutionnel, selon les propres termes de son auteur, le Canada Act de 1982 a redéfini le pays selon le modèle américain des droits individuels et le dogme des dix provinces égales en tournant le dos à son histoire.

Juriste écossais très au fait du dossier constitutionnel canadien, conscient des limites du droit pour résoudre un problème essentiellement politique, le Pr. S. Tierney soulève les questions les plus graves concernant la légitimité politique de la nouvelle constitution et de l'État lui-même. Que vaut une constitution modifiée unilatéralement par le gouvernement dit national en même temps que fédéral et conçue pour subordonner et marginaliser le Québec sans avoir cru opportun de prendre acte de sa volonté clairement exprimée-? Si l'on s'émeut du déficit démocratique de l'UE, que dire du cas canadien-? Une constitution est l'expression de la volonté

politique d'un peuple. Doit-on préciser lequel-? Dans la même veine critique, F. Rocher et N. Verelli signent l'article le plus documenté et le plus décapant qu'il m'ait été donné de lire sur la Secession reference et le Clarity Act. On a fait grand cas de l'obligation constitutionnelle de négocier avec le Québec advenant un prochain référendum gagnant sur l'indépendance. La lecture «-enthousiaste-» de J. Tully souligne le fait que le renvoi comprend la démocratie constitutionnelle comme un processus ouvert et évolutif (activity-oriented), non comme un état terminal absolutisé (end-state). Par conséquent, si l'un des États-membres de la fédération amorce un processus de révision constitutionnelle le gouvernement du Canada doit répondre à cette initiative. Par conséquent si l'un des États-membres de la fédération amorce un processus de révision constitutionnelle le gouvernement du Canada doit répondre à cette initiative. En cas de refus de sa part, sa volonté s'imposerait sans partage et nous serions dans une situation fermée de domination. On a fait également grand cas du fait que la Cour avait statué que la notion de «-majorité claire-» devait être entendue dans un sens qualitatif, laissant entendre que toute majorité qualifiée nierait l'égalité des votants. Cependant, cette ouverture plus apparente que réelle, subordonne l'obligation de négocier à l'exigence d'une question claire qu'elle s'est bien gardée de préciser sachant bien qu'une telle requête est utopique. La clarté dans les questions politiques ne peut être que relative. Ce qui est clair pour l'un ne l'est pas pour l'autre. Comme la vivacité des débats l'a bien montré, la clarté de l'Accord de Charlottetown en 1992 était problématique. Pourtant, le gouvernement fédéral n'a pas hésité à aller de l'avant. À l'inverse, selon les critères retenus par la loi C-20, la question soumise au peuple

québécois en 1995 était d'une telle ambiguïté qu'Ottawa n'aurait pas été tenu de négocier en cas de victoire du Oui. Les 94,5-% de citoyens qui ont fait un choix à ce moment-là ne savaient pas vraiment à quoi ils ont répondu...

Pour prendre la mesure de l'exigence de clarté en l'occurrence, F. Rocher nous ramène à des observations banales mais fondamentales: «-les débats politiques sont essentiellement ambigus-; la signification des termes utilisés peuvent être interprétés différemment selon l'auditoire, les lieux, le contexte et le moment. D'autre part, l'imposition de cette obligation de clarté, en elle-même imparable du fait que nul ne favorise la confusion ou l'ambiguïté, procède d'une vision manichéenne de la politique-» (p.213). Par moments, la Cour elle-même semble en convenir. «-Personne ne dispose du monopole de la vérité et notre système est fondé sur la conviction que sur le marché des idées les meilleures solutions aux problèmes publics finiront par s'imposer-» (#68). Devant l'impossibilité de la tâche, la Cour considère finalement qu'il revient aux acteurs politiques d'évaluer eux-mêmes la clarté relative de la question. Ce qui nous replonge dans les querelles politiques dont on avait cru pouvoir faire l'économie par le biais de l'opinion de la cour fédérale. Le droit ne peut se substituer au politique. Au fait, quels sont ces acteurs politiques-? L'exécutif fédéral-? La chambre des communes-? La totalité ou une partie des gouvernements provinciaux-? L'ensemble des citoyens-? La négociation devrait se résoudre selon la formule d'amendement-: laquelle-? Comme on le voit, le Renvoi ménage de nombreuses portes de sortie où l'affrontement politique reprend, si l'on peut dire, tous ses droits.

Ayant jugé la Cour suprême trop exigeante à son goût, S.-Dion n'a pas tardé à soustraire son gouvernement de l'obligation de négocier qu'elle paraissait lui imposer. Avant toute campagne référendaire, il définit donc la question en des termes tellement restrictifs qu'elle équivaut à court-circuiter le processus politique et par là-même insinue qu'il est vain de voter oui à une autre question que la sienne, la seule qui soit claire... Au fond, sous son habillage légaliste, la manoeuvre n'est rien d'autre qu'une pitoyable tactique d'intimidation. Comme le note justement Henri Brun-: «-C-20 tente de faire croire que le gouvernement fédéral peut faire ce qu'il veut en dépit de la volonté démocratiquement exprimée des Québécois-» (p.226).

Dans son article «-Rethinking political recognition-», M.-Seymour revient sur des thèmes qui lui sont chers. À rebours du climat idéologique actuel, il plaide avec force pour une théorie libérale des droits collectifs-: «-le libéralisme politique n'est pas ultimement fondé sur la valeur de l'autonomie individuelle mais plutôt sur la valeur de tolérance-» (p.63).

Cette collection d'études d'universitaires provenant de différents pays et d'horizons disciplinaires variés s'adresse à un lectorat restreint mais fournit sur le sujet une série d'analyses souvent percutantes et du plus haut intérêt.