LA MONNAIE COURANTE DES SOTS

TOM FLANAGAN

Tom Flanagan a étudié les sciences politiques à l'Université Notre-Dame, à la Free University of West Berlin, et à l'Université Duke, où il a obtenu son doctorat. Il a enseigné les sciences politiques à l'Université de Calgary depuis 1968. Il a été élu à la Société royale du Canada en 1996 et est devenu professeur universitaire en 2007. Il a pris sa retraite du Département de sciences politiques en 2013, mais il continue à enseigner à la School of Public Policy de l'Université de Calgary.

Les mots sont les jetons des sages, qui ne s'en servent que pour calculer, mais ils sont la monnaie des sots...
— Thomes Hobbes, Leviathan, Part 1, Ch. 4.

Le mot « nation » est devenu un talisman politique précisément à cause de son ambiguïté. Si nous retournons à son origine latine *natio*, il se réfère aux individus qui ont certaines choses en commun en raison de leur naissance, par exemple la race, la langue, la religion ou la culture. Mais ce terme dénote aussi les collectivités politiques souveraines ou qui aspirent à l'être, c'est-à-dire, qui aspirent à posséder le droit de s'autogouverner sans ingérence externe.

Étant donné que le mot « nation » peut avoir différentes significations, il convient très bien aux besoins rhétoriques des politiciens, pour lesquels l'ambiguïté calculée est monnaie courante. Jongler entre les différentes significations du mot « nation » peut s'avérer une stratégie profitable servant à se former une coalition et s'amasser du pouvoir. Les politiciens peuvent ainsi nier vouloir une souveraineté complète dans le sens séparatiste du terme tout en exigeant certains droits qui s'alignent avec le statut talismanique de « nation ».

Il est, ainsi, vain de débattre au sujet de si tel ou tel groupe constitue une nation ; un tel débat est la « monnaie courante des sots », un sujet sur lequel Hobbes a écrit avec dérision. « Nation » est un concept stratégique, utilisé dans le but d'obtenir un statut pour son propre groupe et d'ainsi augmenter son pouvoir politique.

Lorsque le Canada a été fondé en 1867, il était sous-entendu qu'il formait une nation unique dans le sens politique du terme, bien qu'il était évidemment composé de divers groupes. Sir G.E. Cartier appelait le Canada une « nationalité politique », vou-

lant dire que son allégeance à la Couronne à travers son autonomie gouvernementale proposée garderait le pays uni et que les différences linguistiques, religieuses et raciales seraient accommodées par le système fédéral.

Cette conception originale du terme a duré près de cent ans, jusqu'en 1967, où, pendant le Congrès des conservateurs progressistes et la course à la direction subséquente, le concept de *deux nations* a été propulsé dans l'arène publique. Le dirigeant libéral Pierre Trudeau, faisant toujours preuve de lucidité en ces matières, avait catégoriquement refusé d'utiliser la terminologie des *deux nations*. Le problème, comme il l'avait bien compris, était que si le Québec obtient le statut de nation, son appartenance au Canada va être conditionnée et dépendante de l'opinion publique au Québec. L'idée que le Québec quitte le Canada se rapproche de l'idée que le Canada pourrait quitter l'OTAN — une notion regrettable peut-être, mais une décision qui revient ultimement à la nation.

Après la défaite du Parti Québécois en 2014 lors des élections provinciales, la souveraineté ne se retrouve plus beaucoup dans les manchettes, mais elle pourrait bien y revenir un de ces jours. La position du Nouveau Parti démocratique, telle qu'exprimé dans la Déclaration de Sherbrooke, est que le Québec possède le droit à l'autodétermination, allant jusqu'à et incluant la souveraineté complète, et qu'une majorité des voix lors d'un référendum suffirait à ce que la province exerce ce droit. La plupart des Francophones au Québec semblent partager cette opinion.

La position du Canada, telle qu'elle a été énoncée par la Cour Suprême et par le Parlement dans la Loi sur la clarté référendaire, est substantiellement différente : le Québec peut se séparer du Canada seulement par des procédures constitutionnelles, qui nécessitent l'approbation du Parlement et des législatures provinciales. De ce point de vue, le Québec peut être sociologiquement différent du reste du Canada, mais il n'est pas une nation souveraine. Ceci était l'intention de la motion introduite par le premier ministre Stephen Harper et adoptée par la Chambre des Communes en 2006 : « That this House recognize that the Québécois form a nation within a united Canada / Que cette Chambre reconnaisse que les Québécoises et les Québécois forment une nation au sein d'un Canada uni. »

Ainsi, « tout est paisible du côté du Québec » en ce moment. La plupart des Québécois ont commencé à se définir comme une nation, autant au niveau politique que culturel, mais ils ne font pas avancer ce dossier pour le moment présent. La plupart des Canadiens sont prêts à considérer les Québécois comme étant une nation du point de vue social ou culturel, mais non pas en tant que nation politique qui pourrait unilatéralement se séparer du Canada. Pendant ce temps, la rhétorique du nationalisme, ainsi que les menaces de séparation, a rendu le fédéralisme profitable pour le Québec. L'avantage le plus important est le programme de péréquation, dont le Québec est le principal bénéficiaire. Le Québec a été capable de s'approprier « la monnaie des sots ».

La rhétorique du nationalisme a fait son apparition dans les affaires autochtones avec la Déclaration des Dénés de 1975 : « ...nous insistons sur le droit à l'autodétermination en tant que peuple distinct et à la reconnaissance de la nation déné...Ce que nous cherchons ainsi est l'indépendance et l'autodétermination au sein du Canada. » La phrase inspirée

« Premières Nations » est d'abord apparue en 1980, et en moins d'une décennie, elle est devenue une terminologie standard. Les dirigeants politiques canadiens, qui continuent à refuser d'appeler le Québec une nation, ont concédé ce terrain rhétorique aux Premières Nations sans résistance.

Mais qu'est-ce que cela implique de rebaptiser les bandes indiennes par « Premières Nations » ? Il y a près de 600 Premières Nations au Canada ; elles sont plus de trois fois plus nombreuses que les membres des Nations Unies (193 membres). Une Première nation est constituée en moyenne d'un peu plus de mille individus ; et, puisque la majorité des membres vivent à l'extérieur des réserves, la taille moyenne d'une communauté sur une réserve est de six ou sept cents individus. Peu importe si nous les appelons des bandes indiennes ou les Premières Nations, ces communautés autochtones sont essentiellement des petites municipalités (la plupart sont rurales, bien que certaines soient maintenant situées en zone urbaine). Bien qu'elles établissent beaucoup de relations avec les provinces où elles sont situées, elles se retrouvent encore sous la compétence du fédéral en raison de la Loi sur les Indiens.

La rhétorique du nationalisme autochtone a eu plusieurs conséquences pratiques, cependant, c'est le mot « première » qui est particulièrement lucratif. Depuis environ 1990, la Cour suprême du Canada développe une nouvelle doctrine sur les droits des autochtones et leur titre, de laquelle la conséquence la plus pratique a été jusqu'ici l'« obligation de consulter » qui est imposée aux gouvernements avant que ceux-ci ne donnent le feu vert à des projets d'exploitation de ressources naturelles sur les « territoires traditionnels » mals définis des Premières Nations. L'obligation de consulter est un outil de négociation important pour les dirigeants autochtones puisqu'elle leur accorde presque un droit de véto *de facto*, bien qu'elle ne soit pas tout à fait *de jure*. D'un point de vue positif, l'obligation de consulter a mené à nombreuses ententes sur les « impacts et les bénéfices » qui ont donné un rôle profitable aux Premières Nations dans le développement des ressources, notamment à travers le développement d'emplois et de formations à l'emploi, de contrats de services, et de gains monétaires. D'un point de vue négatif, le processus de développement des ressources en entier a été ralenti et le développement de plusieurs oléoducs et de routes frontalières a été bloqué. En effet, la lenteur du développement, dans lequel l'obligation de consulter est un facteur important, peut encore empêcher le Canada d'entrer dans l'exportation de gaz naturel liquéfié, en dépit de ses avantages économiques et environnementaux évidents.

La partie « nation » dans « Premières Nations » a accéléré le mouvement vers l'autonomie gouvernementale en transférant les pouvoirs qui étaient exercés par des agents des Indiens entre les mains des chefs et des conseils. Mais cette autonomie gouvernementale est limitée puisque les Premières Nations sont encore soumises à la Constitution canadienne, à la Charte des droits et libertés et au Code criminel. Un nombre croissant de Premières Nations génèrent de substantiels revenus autonomes grâce à leurs activités commerciales, mais la plupart sont encore financièrement dépendants des transferts fédéraux.

Cela ferait beaucoup de sens de consolider les nombreuses Premières Nations d'aujourd'hui en des nations moins nombreuses, mais plus grandes, tel

que recommandé par la Commission royale sur les peuples autochtones, mais cette consolidation ne s'est pas produite. Les bandes indiennes créées par le Canada au 19e siècle sont les Premières Nations du 21e siècle. Plus d'un siècle d'histoire a érigé tellement d'intérêts particuliers autour d'eux que leur réorganisation est à peine concevable. Pour ne prendre qu'un exemple, le chef de chaque Première nation est un membre de l'Assemblée des Premières Nations, qui est le principal groupe de pression autochtone pour l'ensemble du Canada. Chaque chef tient fermement à sa position et ne la cèdera pas facilement, même si ce rôle est davantage mythique que réel.

La rhétorique du nationalisme exige que le Canada établisse une relation de « nation à nation » avec les Premières Nations. Au sens littéral, cela place les Premières Nations en tant qu'entités souveraines ayant des relations diplomatiques avec le Canada, mais bien sûr, ceci est loin d'être le cas. En réalité, cela signifie que les Premières Nations sont venues à occuper une position privilégiée parmi les groupes de pression qui tentent d'attirer l'attention du gouvernement fédéral. En conséquence, le nouveau Premier ministre Justin Trudeau a tenu des réunions spéciales avec l'Assemblée des Premières Nations ; il a promis un financement accru, en particulier en ce qui concerne l'éducation autochtone ; et a également promis d'examiner toutes les lois adoptées sans consultation suffisante avec les Premières Nations. Les autres groupes de pression ne peuvent que rêver d'un tel accès.

M. Trudeau va cependant s'apercevoir qu'il n'est pas facile d'établir des relations de « nation à nation ». Il y a une bonne raison pour laquelle les autochtones s'appellent les « Premières Nations », et non pas la « Première Nation ». Ces nations sont formées de plusieurs dizaines de peuples indigènes, qui ont de plus été subdivisées à travers le temps en Premières Nations, qui sont en réalité des unités administratives en vertu de la Loi sur les Indiens. Comme Harry Truman l'a affirmé à propos des économistes, ils ne pointeraient pas dans la même direction même si vous les alignez un à la suite de l'autre. Il n'y a pas de « nation » autochtone qui peut traiter avec la nation canadienne (ou avec les nations canadienne-anglaise et québécoise, pour ceux qui préfèrent ce concept rhétorique). Jouer avec des mots ne peut pas changer les réalités fondamentales.