LES SOLITUDES CANADIENNES, ANCIENNES ET NOUVELLES

DONALD J. SAVOIE détient présentement le poste de titulaire de la Chaire de recherche du Canada en administration publique et gouvernance à l'Université de Moncton. Ses réalisations en recherche sont prodigieuses et il est évident qu'elles sont influencées par la politique publique et l'administration publique. Ses travaux se sont mérités de nombreux prix tant au Canada qu'aux États-Unis et qu'en Europe. Il a été nommé officier de l'Ordre du Canada, plusieurs universités canadiennes lui ont décerné un doctorat honorifique et il a été élu boursier invité, All Souls College, Oxford, en 2006. Son dernier ouvrage s'intitule *Whatever Happened to the Music Teacher? How Government Decides and Why.*

RÉSUMÉ

Près de 80 ans après être apparue sous la plume de Hugh MacLennan, l'expression « les deux solitudes canadiennes » trouve encore écho de nos jours[1]. On peut même dire que de nouvelles solitudes se sont ajoutées, rendant le Canada encore plus complexe à gouverner. Les institutions politiques et administratives nationales du Canada demeurent mal équipées pour accommoder les solitudes, tant les anciennes que les nouvelles. D'ailleurs, il se peut fort bien que les institutions aient elles-mêmes contribué au développement ou au renforcement des solitudes. Les solitudes ne sont plus enracinées uniquement dans les questions linguistiques. De nouvelles solitudes ont émergé et sont le produit d'intérêts économiques régionaux divergents, voire contradictoires. Le présent chapitre a pour but de faire le point sur la situation des solitudes canadiennes, anciennes et nouvelles.

LES VIEILLES SOLITUDES

Le roman de Hugh MacLennan exprimait bien l'état des relations entre le Canada anglais et le Canada français en 1945. Tout le monde, y compris les Québécois de langue française, s'entendait alors pour reconnaître l'existence d'un Canada français qui comprenait le Québec et environ un million de Canadiens français vivant dans les neuf autres provinces. À l'époque, l'Église catholique était la force qui unifiait le Canada français en une communauté d'intérêts communs.

La religion, la politique et les affaires faisaient essentiellement partie d'un même tout, dans lequel la religion exerçait la force dominante. La survie de l'Église catholique était un gage de survie du Canada français, et peu de Canadiens français doutaient en 1945 que l'Église catholique survive encore mille ans.

Les communications entre le Canada français et le Canada anglais étaient limitées. Les moyens de communication primitifs comparativement aux moyens actuels y étaient pour quelque chose, mais c'était loin d'être le seul facteur. Il suffit de lire le roman de MacLennan pour comprendre pourquoi les deux communautés avaient peu d'intérêts en commun et pourquoi il y avait peu de communications entre les deux solitudes.

Dans la mesure où il y avait des communications, elles se déroulaient souvent à Ottawa, où il était nécessaire d'assurer le bon fonctionnement du gouvernement. Toutefois, mis à part le Parlement, la langue du gouvernement était l'anglais.

De nos jours, l'Église catholique a perdu son ascendant, et peu de gens, s'il s'en trouve, associent la survie du Canada français à l'Église catholique. Le Canada français a perdu sa force unificatrice. Lorsque l'Église a perdu sa primauté, les Canadiens français se sont tournés vers l'État pour assurer leur survie. Cependant, les Québécois et les Canadiens français à l'extérieur du Québec ne pouvaient pas se tourner vers le même gouvernement. Les deux communautés n'ont pas tardé à se définir des priorités différentes, sinon contradictoires. Nous en sommes rendus au point – ou nous sommes près de l'atteindre – où il existe maintenant deux solitudes au sein du Canada français.

Le Québec voit sa survie de façon bien différente que les francophones à l'extérieur du Québec. On n'entend plus les Québécois parler de Canada français. Ils considèrent leur survie indépendamment de la communauté canadienne-française à l'extérieur du Québec. Une étude récente démontre comment Radio-Canada met l'accent sur le Québec au détriment des questions canadiennes et des francophones à l'extérieur du Québec. De plus en plus, on reproche à Radio-Canada, une institution financée par le gouvernement fédéral, d'être un organe québécocentrique. Ces derniers mois, une étude scientifique est venue étayer ces accusations[2].

Le Canada anglais semble se désintéresser du Québec et de l'unité nationale. Dans une lettre d'opinion parue dans *La Presse* et le *Globe and Mail* le 29 juin 2012, je demandais : qui acceptera de se prononcer en faveur du Canada si jamais le Québec plonge à nouveau le Canada dans une crise d'unité nationale ? Ma réponse : les voix seront moins nombreuses et moins retentissantes que lors du référendum québécois de 1995. On se souviendra que tous les autocars disponibles en Ontario furent alors mobilisés et que 75 autres, bondés, partirent du Nouveau-Brunswick pour participer à un *love-in* à Montréal afin de démontrer aux Québécois que le Canada tenait profondément au Québec et à ce qu'il garde sa place dans la famille canadienne. Bon nombre de leurs concitoyens vinrent de l'Ouest canadien, de l'Ontario et du Canada atlantique en avion, en train et en auto pour se joindre au *love-in*[3].

Les temps ont changé. L'Ouest canadien est beaucoup plus sûr de lui qu'en 1995. L'Ontario semble avoir perdu intérêt dans l'unité nationale. En fait, le message que le gouvernement provincial et les groupes de réflexion ontariens envoient constamment, c'est que l'Ontario ne reçoit pas sa juste part des dépenses du gouvernement fédéral. Bon nombre de citoyens du Canada atlantique se joignent à d'autres Canadiens pour dire : « Allez-y, Québécois, c'est à vous de décider si vous restez ou non avec nous. »

Bref, les deux vieilles solitudes existent encore. En fait, elles se replient toutes deux de plus en plus sur elles-mêmes, préoccupées par leurs propres défis, économiques pour la plupart. La différence, c'est que l'une des solitudes – le Canada français – s'est scindée en deux solitudes, et les deux Canadas français poursuivent maintenant des objectifs différents.

La mondialisation, l'émergence des nouveaux moyens de communication, stimulées dans une large mesure par l'innovation issue du monde anglophone (Internet et les médias sociaux), et la compétitivité de la nouvelle économie amènent le Canada anglais à se concentrer sur les questions économiques. Il en résulte que différents Canadas anglais et de nouvelles solitudes se dessinent aussi dans la communauté canadienne-anglaise.

DE NOUVELLES SOLITUDES ÉMERGENT ALORS QUE L'ÉCONOMIE NATIONALE S'EFFONDRE

Le Canada n'a jamais cessé d'essayer d'adapter des institutions politico-administratives conçues pour un État unitaire afin qu'elles conviennent à un système fédéral. Sous l'effet de la mondialisation, les fissures deviennent plus apparentes que lorsque les économies nationales étaient plus autonomes.

La littérature en science politique canadienne et les étudiants du fédéralisme canadien n'ont pas accordé suffisamment d'attention au désir de sir John A. Macdonald d'appliquer des institutions politiques d'inspiration britannique à l'État fédéral canadien. L'impact d'une telle volonté se fit sentir dès le début de la Confédération. Le mouvement en faveur de la Confédération vit le jour sous l'impulsion de l'Ontario et, dans une moindre mesure, du Québec. L'Ontario voyait les avantages économiques d'une union des Canadas à laquelle les provinces

Maritimes seraient appelées à se joindre. John Ibbitson écrit que les institutions politiques nationales favorisaient délibérément les intérêts économiques de l'Ontario et firent de celui-ci la « première et seule province impériale. L'expression la plus manifeste de cet impérialisme, et de loin, était la Politique nationale[4]. »

La Politique nationale du Canada visait à promouvoir le secteur manufacturier du pays et, par le fait même, à favoriser le corridor Windsor-Québec. Les décideurs provenant du corridor conclurent tout simplement que c'était ce qu'il fallait faire si l'on voulait bâtir une économie nationale. Sans la présence d'une chambre haute au Parlement pour parler au nom des régions, les provinces beaucoup plus populeuses du centre du pays avaient le gros bout du bâton dans l'élaboration des politiques, et c'est encore le cas. Par ailleurs, la Politique nationale offrait bien peu de choses aux provinces Maritimes et de l'Ouest. Le protectionnisme économique et la Politique nationale forçaient les producteurs des Maritimes à expédier à grands frais leurs produits par voie ferrée vers le centre du Canada, plutôt que par bateau vers leurs marchés d'exportation traditionnels des États de la Nouvelle-Angleterre et d'ailleurs.

Mais cet aperçu des faits est loin d'être complet. On peut observer le parti pris inhérent des institutions politiques et administratives nationales chaque fois qu'Ottawa prend d'importantes décisions économiques. Par exemple, 32 sociétés d'État furent créées pour appuyer l'effort de guerre à la fin des années 1930 et au début des années 1940. Les 32 entreprises furent toutes établies dans les deux provinces les plus populeuses : l'Ontario et le Québec[5]. À leur tour, ces entreprises furent à l'origine d'une grande partie du secteur manufacturier moderne du Canada.

Mais, encore une fois, ces faits n'offrent pas un portrait complet de la situation. Le Pacte de l'automobile, conclu en 1965 entre le Canada et les États-Unis, donna naissance à une industrie manufacturière viable dans le sud de l'Ontario. Le Pacte de l'automobile eut des retombées immédiates dans le sud de l'Ontario. En 1964, seulement 7 % des automobiles construites au Canada étaient vendues aux États-Unis ; en 1968, cette proportion avait grimpé à 60 %. Le secteur de l'automobile fournit plus de 100 000 emplois au Canada, dont environ 90 % se trouvent en Ontario[6]. Et il existe de nombreux autres exemples du genre.

La fonction publique canadienne est loyale envers le gouvernement de l'heure et la Constitution ne lui confère pas une personnalité distincte, du moins en théorie[7]. C'est aussi une institution administrative fortement centralisée. Presque tous les postes supérieurs dans le domaine des politiques et la plupart des postes de haute direction sont situés dans la région de la capitale nationale.

La mondialisation, les accords régionaux de libre-échange et l'importance du secteur de l'énergie ont de graves répercussions sur l'économie nationale. Ce n'est pas un hasard si le gouvernement et les citoyens de l'Ontario s'opposèrent farouchement à l'*Accord de libre-échange* entre le Canada et les États-Unis, tandis que les gouvernements et les résidents du Québec et du Nouveau-Brunswick, notamment, appuyèrent l'Accord[8].

Le jour où l'Ontario est devenu admissible à des paiements de péréquation, une onde de choc s'est fait sentir dans toute la Fédération canadienne. Le secteur de l'énergie, la croissance démographique et le pouvoir politique grandissant de l'Ouest canadien sont en train de redéfinir les régions canadiennes et les rapports que les provinces entretiennent les unes avec les autres. L'Ouest canadien vend allègrement du pétrole et d'autres ressources naturelles sur les marchés étrangers, ce qui pousse à la hausse la valeur du dollar canadien. Dans le centre du Canada, le secteur manufacturier ne peut plus compter sur la Politique nationale et un mur de tarifs douaniers pour protéger les entreprises locales.

L'Ouest canadien demeure convaincu que sa forte croissance économique s'explique par ses ressources naturelles et son esprit d'entreprise. Il n'y voit aucun mérite de la part du gouvernement fédéral. En effet, de nombreux Canadiens de l'Ouest se rappellent trop bien l'impact dévastateur que le Programme énergétique national (PEN) a eu sur l'économie régionale au début des années 1980. Cet exemple vise à démontrer que les régions du Canada sont centrées sur elles-mêmes ou tournées vers les marchés étrangers pour définir la nouvelle voie économique qu'elles entendent suivre. Les lacunes de nos institutions politiques et administratives nationales se retournent contre l'unité du pays.

Le Canada est un pays de régions et, exception faite de l'Ontario, les régions constatent que les institutions politiques nationales sont incapables de refléter leurs intérêts socioéconomiques. Ces dernières années, l'Ontario s'est joint aux autres régions canadiennes

qui affirment que les politiques du gouvernement fédéral portent préjudice aux intérêts des provinces. Le gouvernement de l'Ontario insiste pour dire que les politiques d'Ottawa sur les paiements de transfert, l'immigration et la réforme du Sénat, entre autres, ne cadrent pas avec le programme politique de l'Ontario et ses efforts de développement économique[9].

David McGuinty, député libéral d'Ottawa à la Chambre des communes, a évoqué l'histoire et la place de l'Ontario dans la Confédération lorsqu'il a fait remarquer que les députés fédéraux de l'Alberta devraient retourner en Alberta et tenter de se faire élire à l'assemblée législative provinciale ou aux élections municipales parce qu'ils sont « incapables » d'avoir une « perspective nationale »[10]. Pour de nombreux Canadiens de l'Ouest ou des provinces de l'Atlantique, toutefois, le terme « national » est un mot de code pour désigner l'intérêt économique de l'Ontario[11].

Les communautés autochtones du Canada forment elles aussi une autre solitude. Elles revendiquent la place qui leur revient de droit dans les débats constitutionnels. Elles recherchent une forme de coexistence au sein de la famille canadienne en faisant valoir que nos institutions politiques nationales ne peuvent répondre à leurs aspirations[12].

UN REGARD VERS L'AVENIR

À moins d'une réforme des institutions politico-administratives du Canada visant à tenir compte des particularités socioéconomiques différentes des régions, les vieilles et les nouvelles solitudes continueront de façonner les débats politiques au Canada. Il est impérieux que nos institutions reconnaissent que le Canada est un pays de régions. Le terme « national » ne trouve écho qu'en Ontario, mais même l'Ontario ne peut plus prétendre être en mesure de parler au nom de l'intérêt national. L'évolution de la situation économique redéfinit les relations entre les régions canadiennes, créant de nouvelles solitudes et renforçant les vieilles. Nos institutions doivent s'ajuster pour éviter qu'il ne devienne impossible de rapprocher les solitudes.

NOTES

1 Hugh MacLennan, *Two Solitudes*, Toronto, McClelland and Stewart, 2008.

2 Bruce Cheadle, « Étude : La SRC serait trop centrée sur le Québec et ne remplirait pas son mandat », *La Presse Canadienne*, le 14 octobre 2012, www.huffingtonpost.ca.

3 « Vers une tempête parfaite », *La Presse*, le 29 juin 2012 ; et « Who will speak for Canada », *Globe and Mail*, le 29 juin 2012.

4 John Ibbitson, *Loyal No More: Ontario's Struggle for a Separate Destiny*, Toronto, HarperCollins, 2001), p. 4-5 [traduction].

5 Voir Donald J. Savoie, *Visiting Grandchildren: Economic Development in the Maritimes*, Toronto, University of Toronto Press, 2006: 30-31.

6 Voir Canada, Statistique Canada, « Nombre d'emplois manufacturiers – Véhicules automobiles et pièces de véhicules automobiles », tableau 2180024.

7 Donald J. Savoie, *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*, Toronto, University of Toronto Press, 2008.

8 Voir « Canada-US Free Trade: Signed on the dotted line », *CBC Digital Archives*, s.d., www.cbc.ca/archives.

9 Mathew Mandelson et coll., *Canada: The State of the Federalism, 2010: Shifting Power: The New Ontario and What it Means for Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2013, coll. « Queen's Policy Studies ».

10 « MP McGuinty drops critic role over "go back to Alberta, gibe" », www.theglobeandmail.com, le 21 novembre 2012 [traduction].

11 Voir Savoie, *Visiting Grandchildren*.

12 Alan Cairns, *First Nations and the Canadian State: In Search of Coexistence*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 2002.