

**LE RENFORCEMENT DE L'AUTONOMIE DU QUÉBEC
PASSE PAR L'IMAGINATION D'UN NOUVEAU
PARADIGME DANS LE CHAMP DES RELATIONS
INTERGOUVERNEMENTALES**

Par Guy Laforest

Mémoire préparé pour le Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au
sein de la fédération canadienne

Québec

Le 26 août 2024

I. Introduction

Le Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne a reçu son mandat du gouvernement du Québec le 7 juin 2024. C'était au moment même où se terminait à Québec un colloque visant à commémorer et à interpréter le sens de l'Acte de Québec de 1774 à l'occasion de son 250^e anniversaire. Le mandat du Comité est de réfléchir et de faire des recommandations afin de protéger et promouvoir les droits collectifs de la nation québécoise, d'assurer le respect des valeurs sociales distinctes et de l'identité distincte de ce même Québec, de garantir le respect des champs de compétence du Québec et finalement d'accroître l'autonomie du Québec au sein de la fédération canadienne.

Comme citoyen, et comme politologue, je considère opportune, voire essentielle, la création de ce comité consultatif. Je trouve le mandat pertinent et assez complet. Ce mémoire vise alors à fournir des éclairages et à émettre des suggestions qui, je l'espère, faciliteront le travail du comité consultatif. Je me place donc à la disposition des deux co-présidents, Sébastien Proulx et Guillaume Rousseau, ainsi qu'à l'égard des autres membres du comité, pour un approfondissement éventuel des réflexions qui se trouvent dans ce mémoire.

Pour atteindre de manière cohérente et réaliste, et ce dans une perspective de moyen et de long terme, les objectifs identifiés dans le mandat du comité consultatif, l'idée fondamentale de ce mémoire est que le comité devrait **recommander une transformation en profondeur des prémisses, des institutions, des pratiques et des cultures des relations intergouvernementales du gouvernement du Québec, et ce aussi bien à Québec qu'à Ottawa, avec le gouvernement fédéral, de même qu'avec les autres partenaires de l'union fédérale canadienne.**

Éventuellement, cette transformation pourrait passer par une évaluation, également en profondeur, des prémisses, institutions, pratiques et cultures ci-haut mentionnées, à tous les niveaux des appareils gouvernementaux, bureaucratiques et législatifs du gouvernement du Québec. À l'Assemblée nationale, cela passerait par la Commission des Institutions, laquelle a notamment pour mandat de superviser le champ des relations intergouvernementales. Cette question de l'évaluation exigerait un développement autonome et je n'approfondirai pas cela dans ce mémoire. Mes opinions sur ces questions ont été transmises aux plus hauts responsables du SQRC, du ministère du Conseil exécutif et du Bureau du premier ministre en amont de la série de conférences amorcée à l'Université du Québec à Chicoutimi en mars 2024.

Mes réflexions dans ce mémoire se déploieront en 6 temps : (I) la présente introduction, (II) des remarques méthodologiques et personnelles préliminaires, (III) quelques réflexions d'ensemble sur le Québec d'hier, d'aujourd'hui et de demain, (IV) un diagnostic rapide sur l'état actuel des relations intergouvernementales avec le gouvernement central et plus globalement au sein de la fédération canadienne, des développements – ce sera le cœur du mémoire –, (V) sur les manières de concrétiser une transformation des relations intergouvernementales du Québec en lien avec le mandat du Comité consultatif, et enfin (VI) une brève conclusion.

II. Remarques méthodologiques et personnelles préliminaires

Il me semble toujours pertinent de donner une idée de la, ou des perspectives, à partir desquelles on écrit. Ayant été formé principalement en pensée et en philosophie politique à l'Université McGill, c'est à Calgary, alors que j'étais chargé de cours et chercheur postdoctoral vers la fin des années 1980, que j'ai commencé à me spécialiser davantage dans l'étude de la politique canadienne et québécoise. C'était l'époque de l'Accord du lac Meech et ce n'est pas sans coïncidence avec le propos que je livre dans ce mémoire. En histoire intellectuelle québécoise, j'appartiens justement à ce que l'on peut appeler la génération du lac Meech, avec des gens comme Linda Cardinal, Alain-G. Gagnon, Stéphane Dion, Alain Noël, Guy Lachapelle, François Rocher et Daniel Salée. Outre ma carrière comme politologue, je me suis aussi impliqué en politique québécoise dans le cheminement de l'ADQ entre 1999 et 2004 et je ne suis pas étranger aux réflexions qui ont mené à la fondation et à l'évolution de la CAQ depuis 2010-2011. Si j'avais à choisir une étiquette, je dirais que je suis un patriote québécois, conscient des vicissitudes de l'évolution de l'État canadien, et appuyé sur l'idée que la fidélité première au Québec est compatible avec une loyauté réelle et sincère envers la fédération canadienne. En philosophie politique, j'appartiens à la famille du libéralisme non doctrinaire, celle de penseurs comme Raymond Aron, Isaiah Berlin, Hannah Arendt, Karl Popper et Judith Shklar. Dans cette famille, il n'y a pas de société parfaite, ou idéale, et, pour notre société et à l'échelle planétaire, le mieux que l'on puisse espérer c'est de vivre dans des sociétés bienveillantes, hospitalières, habitables, respirables, respectueuses des libertés des personnes et des rapports d'égalité entre elles, promotrices de la dignité humaine, mais aussi des droits collectifs des communautés nationales. Dans le milieu intellectuel auquel j'appartiens, je me reconnais dans la trajectoire de Georges-Henri Lévesque (optimisme envers l'avenir de l'humanité, interdisciplinarité dans les sciences sociales et humaines, richesse et universalité de la pensée occidentale) et dans celle d'André Laurendeau (la prédisposition au dialogue avec l'Autre, le droit du Québec à son existence et à sa pérennité comme société nationale distincte, la valorisation de la dualité comme caractéristique fondamentale du Canada).

III. Considérations sur le Québec d'hier, d'aujourd'hui et de demain

À l'échelle planétaire, le Québec est un grain de sable démographique. Il représente grosso modo 1 millième de la population de la planète, et un peu plus d'un centième de la population des Amériques. Démographiquement, le Québec est un miracle. Depuis la fin du XVIII^e siècle, la France s'est multipliée par trois et le Québec par cent. Des auteurs comme Mario Polèse l'ont écrit, le Québec, ce lieu de rencontre entre les deux grands projets impériaux de la modernité, celui de la France et celui de la Grande-Bretagne, sur des terres préalablement peuplées par des peuples autochtones des Amériques, est aussi un miracle par la nature de la société nationale distincte, bienveillante, hospitalière et résiliente, qui a été érigée ici au fil des siècles.

Un décentrement est toujours utile. Imaginons-nous le Québec de 1674 et celui de 1724, celui des transformations de la Nouvelle-France, le Québec de 1774 et celui de 1824, celui de l'Acte de Québec et de l'appropriation du régime politique parlementaire et libéral d'origine britannique dans la foulée de la Conquête, celui de 1874 et celui de 1924, celui du déploiement de la nouvelle constitution fédérale garantissant une autonomie et une asymétrie substantielles à notre société nationale distincte et celui des lendemains de la Première Guerre mondiale, celui de 1974 et celui de 2024, celui de la consolidation des institutions socio-économiques modernes et de la rénovation du nationalisme de même que celui dans lequel nous vivons toutes et tous aujourd'hui. J'invite cependant les responsables du Comité consultatif à aller plus loin dans le décentrement. Selon moi, le Comité consultatif devrait recommander des éléments d'application immédiate au gouvernement, bien sûr, mais il devrait aussi faire des propositions allant dans le sens du renforcement de l'autonomie et de la consolidation des droits collectifs de la nation québécoise sur l'horizon du moyen et du long terme, en pensant aussi au Québec de 2074 et à celui de 2124. Compte tenu de l'évolution prévisible de la planète, tant sur le plan démographique qu'en ce qui a trait aux questions environnementales, l'importance stratégique du Québec, dans les Amériques et dans le monde, continuera de croître substantiellement au cours des prochaines décennies.

Les recommandations du Comité consultatif doivent donc viser à permettre à notre société nationale distincte de continuer à être libre de ses choix, pour parler comme Robert Bourassa au temps de l'Accord du lac Meech, dans cinquante ans voire dans un siècle. De mon point de vue, et c'est le cadre conceptuel de mon patriotisme, cela veut dire trouver le meilleur équilibre entre le coefficient de puissance (autonomie politique, prospérité économique, cohésion sociale, préservation des ressources naturelles et de l'environnement, créativité culturelle, projection internationale) et le coefficient d'humanité (horizons des libertés personnelles et de l'égalité sous toutes ses formes y compris l'indispensable égalité entre les femmes et les hommes, la justice intergénérationnelle, les relations entre la majorité et les minorités, la réconciliation avec les peuples autochtones sur le territoire du Québec).

En demandant au Comité consultatif d'effectuer son travail dans un Québec qui fait partie du Canada, sans préciser l'horizon temporel, le gouvernement du Québec postule, selon ma

compréhension, que le cadre fédéral canadien est celui qui est approprié pour trouver la meilleure formule d'équilibre entre un coefficient de puissance et un coefficient d'humanité pour le Québec, pour l'époque actuelle, mais aussi pour le Québec des prochaines décennies. Je partage ce point de vue.

IV. Diagnostic rapide sur l'état actuel des relations intergouvernementales

En 2014, j'ai développé le concept de l'exil intérieur du Québec, de même que celui des Québécoises et des Québécois dans le Canada. L'idée de base était, et demeure, la suivante : depuis la Révolution tranquille, l'aspiration à la souveraineté politique plus complète, à l'indépendance, a accaparé une proportion importante de l'énergie et du dynamisme de notre société. Au fond, nos gouvernements ont agi comme si le Québec allait quitter bientôt le Canada, évitant de s'engager à fond dans le dialogue politique et les réseaux institutionnels de la fédération canadienne et de ses partenaires. Ce Québec ne participe pas vraiment parce qu'il partira bientôt, selon cette approche. Six décennies plus tard, le Québec ne part toujours pas, et il ne participe toujours pas à fond. Ce lieu, ou plutôt ce non-lieu, est celui de l'exil intérieur.

Après l'échec de l'Accord du lac Meech, et celui du référendum de 1995, cette dynamique a continué de s'approfondir. Allant au cœur de mon propos, je dirais que le Québec des 30 dernières années a développé une approche des relations intergouvernementales, avec Ottawa et les autres partenaires de la fédération, qui peut être vue comme un ersatz – un substitut – de souveraineté. On traite avec Ottawa et le gouvernement fédéral comme on traiterait avec une capitale et un pays tous deux étrangers. Pour le bien même du Québec, pour consolider durablement son autonomie, son identité distincte, sa capacité à garantir ses champs de compétence, pour protéger et promouvoir les droits collectifs de la nation québécoise, il faut imaginer, le plus tôt possible, une autre approche pour les relations intergouvernementales du Québec.

Ayant consacré une partie importante de ma carrière à une interprétation critique de l'évolution de l'État au Canada, je n'ignore pas les défauts et les insuffisances, pour les intérêts du Québec, du cadre institutionnel passé et actuel de la fédération canadienne, y compris des résidus impériaux liés au passé britannique, l'adoption d'une constitution en 1982 sans le consentement du Québec, et le caractère extrêmement centralisateur des gouvernements dirigés par M. Justin Trudeau depuis 2015. Ces éléments doivent être intégrés dans l'horizon du jugement des responsables politiques disposant de la légitimité pour penser aux défis actuels et futurs du Québec. Toutefois, ils ne libèrent pas ces responsables de leur obligation d'examiner, de manière critique et sans complaisance, la partie de la réalité qui est entièrement sous le contrôle du gouvernement du Québec. Le champ des relations intergouvernementales relève, pour une part substantielle, de la capacité d'action autonome du gouvernement du Québec. C'est ce champ, selon moi, qui doit être repensé en profondeur.

V. Développer une nouvelle approche pour les relations intergouvernementales du Québec

Si plusieurs moyens ponctuels et techniques sont à la disposition du Comité consultatif, et ultimement à la disposition du gouvernement du Québec, pour atteindre les objectifs identifiés dans le mandat, une transformation plus fondamentale me semble nécessaire. Mon hypothèse est que depuis la Révolution tranquille, tous les gouvernements du Québec, de toutes les couleurs politiques, y compris le gouvernement actuel, ont déployé leurs actions en négligeant de connaître en profondeur les institutions du gouvernement fédéral canadien et les partenaires du Québec dans l'union canadienne, en omettant d'assurer une présence forte du Québec dans la capitale fédérale et ses réseaux, en omettant aussi d'articuler une vision du Canada compatible avec les intérêts du Québec. Quelque trente-cinq ans après l'échec de l'Accord du lac Meech, si le Québec est dans le Canada pour y rester, il est grandement temps que le gouvernement du Québec articule une vision, une stratégie de moyen et long terme, comme préalable à l'atteinte d'objectifs comme l'accroissement de l'autonomie et la garantie des champs de compétence dont dispose le Québec dans le cadre constitutionnel canadien.

Commençons par un regard sur la place du Québec dans la région d'Ottawa, dans la capitale fédérale, auprès des institutions gouvernementales, législatives, administratives du gouvernement fédéral, auprès des think tanks ou lieux de réflexion, auprès des institutions d'enseignement supérieur, auprès des réseaux de la société civile. Dans cette région, le Québec, c'est de l'autre côté de la Rivière des Outaouais. À Ottawa même, il faut parler de l'invisibilité à peu près complète du Québec. 4 fonctionnaires œuvrent au sein du Bureau du Québec à Ottawa, comme antenne dans la région de la capitale fédérale du Secrétariat québécois aux Relations canadiennes, responsable des relations intergouvernementales au ministère du Conseil Exécutif, le navire amiral de la bureaucratie québécoise et le ministère du Premier Ministre. Des députés québécois effectuent leur travail dans les caucus des différents partis politiques, comme de nombreux fonctionnaires québécois dans divers ministères fédéraux.

Toutefois, le gouvernement du Québec lui-même, le Québec comme société nationale distincte et originale au Canada et dans le monde, ne dispose pas d'un lieu emblématique à partir duquel il pourrait peser de toute sa force sur le travail des institutions politiques, sur le dialogue à propos des politiques publiques, sur les perceptions des gens et des réseaux de la société civile, dans la capitale fédérale. Ce constat me semble assez universellement partagé par la plupart des personnes qui ont à effectuer leur travail, en tout ou en partie, à Ottawa.

Dans le cadre d'une nouvelle approche, le Québec devrait suivre l'exemple de la Bavière, laquelle est omniprésente et à Berlin, capitale fédérale de l'Allemagne, et à Bruxelles, capitale

de l'Union européenne. **C'est la première proposition concrète de ce mémoire** : en établissant une Maison du Québec, une mission permanente à Ottawa, où l'on pourrait retrouver un bureau du Québec considérablement renforcé, des infrastructures offrant une vitrine de la culture québécoise, œuvrant en tant que carrefour pour les organismes de la société civile du Québec, permettant notamment de renforcer des liens auprès de l'écosystème très important de la science, de la recherche et de l'innovation. Cela permettrait aussi, pour la première fois, une action de proximité cohérente et permanente auprès du réseau des ambassades étrangères à Ottawa. Mieux faire connaître les valeurs sociales distinctes du Québec, promouvoir intelligemment l'identité distincte du Québec, cela passe par un renforcement considérable de la place, de la présence et de la visibilité même du Québec à Ottawa, au cœur du pouvoir fédéral.

La deuxième proposition concrète de ce mémoire découle implicitement de la première. Comme citoyen, et comme payeur de taxes, je suis parfaitement d'accord avec l'importance que le gouvernement du Québec accorde, depuis plusieurs décennies, à ses relations avec la France. Comme société nationale distincte ancrée sur la prépondérance de la langue française, le Québec a absolument besoin de relations privilégiées avec la France. Cela justifie clairement la présence de quelque 50 fonctionnaires travaillant en permanence à la Délégation générale du Québec à Paris. Si notre présence à Paris est rationnelle et justifiée, c'est notre absence et la faiblesse de notre représentation à Ottawa qui ne le sont pas. Vu la complexité du gouvernement fédéral, avec sa vingtaine de ministères, ses centaines d'agences, vu le dialogue incessant des comités parlementaires, des comités interministériels de coordination, des comités de sous-ministres, comment penser qu'une équipe de quelque 4-5 personnes puisse promouvoir adéquatement les dossiers et les intérêts du Québec à Ottawa?

En 1961, le Québec a adopté la Loi instituant le ministère des Affaires fédérales-provinciales, suivie de la Loi sur le ministère des Affaires intergouvernementales en 1967, avant l'apparition en 1984 du Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes (SAIC), et sa transformation en Secrétariat québécois aux Relations canadiennes (SQRC), en 2017. Sur la base de mes expériences au cours des dernières décennies, et bien sûr en reconnaissant le caractère limité de ces expériences et de mes connaissances, je crois que le gouvernement et la fonction publique du Québec n'ont pas développé un système approfondi et interrelié de connaissances sur le fonctionnement des institutions gouvernementales, législatives et bureaucratiques du gouvernement fédéral, analysant en profondeur les plans stratégiques et les rapports annuels de gestion des ministères fédéraux, interprétant, pour le bénéfice des responsables québécois dans les différents secteurs des politiques publiques, les trajectoires des ministres fédéraux, celles des dirigeants de la fonction publique fédérale et de leurs réseaux respectifs, l'évolution et le fonctionnement quotidien des comités interministériels de coordination à Ottawa et de leurs équivalents au niveau des sous-ministres. J'estime qu'un tel travail devrait être fait à la fois par les équipes politico-bureaucratiques à Québec, et par un Bureau du Québec considérablement renforcé à Ottawa (avec une ou fonctionnaire en charge

minimalement d'analyser et de comprendre le sous-système politico-bureaucratique de chaque ministère fédéral).

Tout cela exige de la rigueur, de la cohérence, de la systématique, du temps et des ressources. Le Québec doit devenir davantage crédible et inspirer davantage confiance, auprès de ses partenaires. Le renforcement de l'autonomie passe bien sûr par une réflexion sur la nature et les moyens de l'autonomie, mais cela passe aussi, dans un système fédéral, par une participation à part entière dans toutes les instances et par une autre réflexion, également importante, sur la nature et les moyens de l'interdépendance.

Consolidée par une Maison du Québec à Ottawa et par un Bureau du Québec solidifié dans la capitale fédérale, la présence du gouvernement du Québec auprès des institutions, des réseaux et des actrices et acteurs du gouvernement fédéral prendrait un nouveau sens. Le Québec pourrait engager un vrai dialogue de proximité auprès des ministères fédéraux et des grandes agences centrales, mais aussi auprès des comités parlementaires de la Chambre des Communes et du Sénat, agissant directement auprès de ces derniers plutôt que de se fier, en tout ou en partie, aux députés du Bloc Québécois, quelle que soit la qualité du travail de ces derniers. Qui plus est, le gouvernement du Québec pourrait ainsi agir, en amont des initiatives politiques gouvernementales et législatives, sur les différents think tanks, lieux de réflexion universitaires et institutionnels, et sur les réseaux de la société civile qui s'activent sans cesse dans l'espace géographique de la capitale fédérale. Ce serait une forme de diplomatie intergouvernementale du savoir, cohérente et conséquente, qui fait cruellement défaut au gouvernement du Québec depuis trop longtemps.

Le Québec ne manque pas d'avantages stratégiques. Encore faut-il les exploiter. Avec la ville de Gatineau et plus largement avec la région de l'Outaouais, le Québec est le seul des partenaires de la fédération, hormis la situation particulière de l'Ontario, à bénéficier d'une extraordinaire proximité géographique avec le pouvoir fédéral. On le sait, plusieurs ministères fédéraux ont pignon sur rue à Gatineau. On le sait également, le Québec dispose d'une certaine présence politico-administrative à Gatineau et en Outaouais. Cela devrait être considérablement renforcé.

Dans le cadre de sa stratégie de régionalisation des réseaux de sa fonction publique, le Québec devrait privilégier une présence accrue à Gatineau et en Outaouais. Outre des équipes bureaucratiques renforcées, capables de s'insérer dans les réseaux d'action et de réflexion politique dans la capitale fédérale, le gouvernement québécois devrait tenir, au moins une fois l'an, une réunion de son conseil des ministres à Gatineau. Les ministres québécois y gagneraient des occasions de multiplier leurs contacts interpersonnels et leurs relations bilatérales avec leurs homologues fédéraux et leurs équipes. La même remarque s'applique aux rencontres régulières de la Secrétaire générale du Conseil exécutif, responsable de la haute fonction publique à Québec, avec les sous-ministres en titre des différents ministères.

Renforcer la présence multiforme du gouvernement du Québec à Gatineau et en Outaouais représente donc **la troisième proposition concrète de ce mémoire**. Soit dit en passant, en plus d'aider à réaliser les objectifs définis dans le mandat du Comité consultatif, un tel renforcement s'inscrirait aussi dans une stratégie de consolidation de l'identité du Québec, comme société nationale distincte caractérisée d'abord et avant tout par la prépondérance de la langue française, pensée région par région. Ici aussi, il s'agit de développer une approche patiente, cohérente, réaliste.

Je le redis : il s'agit de développer une approche stratégique de moyen et de long terme dans les relations intergouvernementales du Québec à Ottawa, avec le gouvernement fédéral, mais aussi avec l'ensemble des partenaires de l'union fédérale canadienne. Pour agir de manière systématique sur ce terrain, il faudrait aussi selon moi repenser et approfondir les relations interparlementaires des élu·es et des élus de l'Assemblée nationale du Québec.

Traditionnellement, les élu·es et les élus de l'Assemblée nationale sont actifs dans des réseaux d'échanges interparlementaires avec la France, la Francophonie, le Commonwealth, l'Union européenne et aussi avec l'Amérique latine. Toutefois, et encore une fois sur la base de l'état actuel de mes connaissances, le Québec n'est pas impliqué dans des relations interparlementaires avec les élu·es et les élus du Parlement fédéral (Chambre des Communes et Sénat), et pas davantage avec celles et ceux des autres partenaires (provinces et territoires) de l'union fédérale canadienne. Pourtant, pour des raisons évidentes, les relations interparlementaires canadiennes devraient être la première de toutes les priorités en la matière pour les élu·es et les élus de l'Assemblée nationale du Québec. Si, logiquement, on peut beaucoup apprendre des autres à l'échelle planétaire dans le fonctionnement du pouvoir législatif par et pour lui-même et en lien évidemment avec les pouvoirs exécutifs, administratifs et judiciaires dans les systèmes politiques concernés, il me semble clair que l'on peut apprendre davantage sur les mêmes enjeux, tout en développant des connaissances et des relations extrêmement utiles en échangeant régulièrement avec les personnes qui font le même travail que nous dans les instances législatives des autres partenaires de notre propre pays, en incluant dans ce propos les instances législatives du gouvernement central de l'union fédérale canadienne.

Voici donc la quatrième proposition concrète de ce mémoire : faire des relations interparlementaires canadiennes la priorité en cette matière de l'action des élu·es et des élus de l'Assemblée nationale du Québec. Cela commencerait par des réunions annuelles alternées entre nos représentants élu·s à Québec et leurs vis-à-vis à Ottawa, tantôt uniquement avec les élu·es et élus québécois à Ottawa, de tous les partis politiques, tantôt avec des élu·es et élus de partout au Canada. Il devrait y avoir une place dans cette approche pour des rencontres régulières entre les représentants élu·s du Québec et celles et ceux des autres provinces et territoires. La diplomatie interparlementaire, cela commence par un dialogue de proximité avec

les personnes qui partagent le même système politique et qui vivent dans la même communauté fédérale que nous.

Après avoir consolidé les relations intergouvernementales avec le système politico-bureaucratique à Ottawa et avec les élus fédéraux, le Québec devrait aussi, en bonne logique et dans le dessein de développer une action systématique, renforcer les relations avec les autres provinces, les territoires et les organisations autochtones pancanadiennes. C'est là **la cinquième proposition concrète de ce mémoire.**

À l'échelle internationale, le discours de la ministre Martine Biron au CORIM le 22 mars 2024 l'a illustré, le Québec est capable de développer une vision réfléchie de l'état du monde contemporain, d'identifier les principaux défis et enjeux planétaires (environnement, sécurité, intelligence artificielle), de cerner les intérêts et des objectifs réalistes pour le Québec dans un tel contexte, et de construire une stratégie complexe de relations diplomatiques avec des partenaires internationaux. On se surprend de ne pas trouver quelque chose de semblable dans les relations du Québec avec ses partenaires dans la fédération canadienne. Il faudrait repenser et structurer de manière systématique ces relations. J'esquisse ici, trop rapidement, quelques exemples. Pourquoi pas des réflexions communes avec l'Ontario, un partenaire historique du Québec depuis l'époque de La Fontaine et Baldwin? Pourquoi pas une alliance pour le Nord avec les provinces, les territoires et les peuples autochtones concernés? Pourquoi pas une réflexion commune sur ce qui nous unit avec les provinces maritimes et Terre-Neuve, et une autre avec les provinces des Prairies, l'Alberta et la Colombie-Britannique? Et pourquoi pas une relation directe, sensible, fondée sur la bonne foi et le respect mutuel entre le Québec et les peuples autochtones du Québec et du Canada? Encore une fois, dans une perspective de moyen et long terme, il me semble clair que le Québec devrait investir au moins autant de ressources pour développer des relations avec ses partenaires dans la fédération canadienne qu'il ne le fait à l'échelle internationale. On évaluera les retombées de tout cela intelligemment, tous les 5 ou 10 ans, de manière rigoureuse et sans complaisance. Le temps de commencer à faire cela, c'est maintenant.

Au cours des dernières années, le gouvernement du Québec a adopté un nouveau plan d'action auprès de la francophonie canadienne. Le gouvernement fédéral lui-même a également modernisé sa propre loi sur les langues officielles. Si j'applaudis à ces initiatives, il me semble que, dans une perspective québécoise, la prochaine étape serait l'articulation d'une vision du Canada compatible avec la nature, les intérêts et les objectifs du Québec sur le moyen et le long terme. Plusieurs visions de la communauté peuvent légitimement coexister dans une communauté politique fédérale, tel que je l'ai déjà affirmé il y a quelque 25 ans avec le regretté Roger Gibbins dans le projet **Sortir de l'impasse : les voies de la réconciliation** parrainé par l'IRPP à Montréal. Dans le Canada contemporain, autrement dit dans le seul pays sur la terre qui représente notre réalité quotidienne, dans tous les secteurs d'activité, et ce depuis 1867, le Québec abandonne à l'ensemble des autres acteurs le champ de la définition du sens

et des valeurs de la communauté politique fédérale. Au fond, le Québec agit comme s'il était sur le point de partir bientôt, mais il ne part pas.

À une autre époque, je l'ai mentionné dans une section antérieure de ce mémoire, j'ai appelé cela l'exil intérieur du Québec et des Québécois dans le Canada. Si le gouvernement du Québec, tel que j'interprète le mandat qui a été donné au Comité consultatif, demande à ce dernier de réfléchir dans un contexte stipulant que le Québec fait partie du Canada, il me semble que, logiquement, le Comité consultatif doit essayer de formuler des idées et des moyens qui vont aider le gouvernement à atteindre dans un tel cadre politique les objectifs mentionnés dans le mandat.

Alors voici **la sixième proposition concrète de ce mémoire** : le gouvernement du Québec, en plus de définir le Québec comme société nationale distincte, chose qui est sa tâche prioritaire et existentielle, devrait aussi articuler une vision du Canada comme communauté politique fédérale et multinationale, ancrée notamment dans une réalité dualiste multiforme : deux langues officielles, deux systèmes juridiques complets, deux communautés scientifiques complexes et interreliées, deux réseaux communicationnels, deux sociétés distinctes avec leurs réseaux de la société civile à la fois autonomes et enchevêtrés, deux réseaux complets de créativité culturelle en français et en anglais, deux grandes traditions intellectuelles encore une fois en anglais et en français, et je pourrais continuer. Encore une fois, il n'est pas question ici de nier la légitimité d'autres visions, d'autres compréhensions du Canada. Mais il s'agit plutôt de rappeler que quand le Québec fait partie d'une communauté fédérale, d'un système politique, et qu'il renonce à essayer de le définir dans le sens de son identité et de ses intérêts, alors il ne peut que s'affaiblir.

Le Québec a intérêt à être davantage présent à Ottawa, sur tous les fronts : la formulation des politiques publiques, le déploiement des priorités et programmes gouvernementaux, la scène judiciaire, l'évolution de l'administration publique, les réflexions sur les choix législatifs dans le travail du Parlement, mais aussi dans les réseaux de la société civile, dans les think tanks et lieux de réflexion. Les autres partenaires de la fédération, chacune et chacun à sa manière, gagneraient également à mener une réflexion semblable. Toutefois, au-delà de l'action autonome du Québec et de ses partenaires, il est dans l'intérêt du Québec d'encourager l'ensemble des partenaires à réfléchir, ensemble, aux moyens d'une présence collective renforcée à Ottawa. Il est juste de reconnaître que le Conseil de la Fédération, créé il y a quelque 20 ans à l'initiative du gouvernement du Québec alors dirigé par M. Jean Charest et avec la participation forte du regretté Benoît Pelletier, répond en partie à cette exigence. Mais hormis l'existence d'un secrétariat, le Conseil de la Fédération déploie ses activités partout au Canada, sauf à Ottawa. Franchement, cela m'apparaît un peu illogique. **La septième proposition concrète de ce mémoire** consiste à recommander la tenue annuelle d'une rencontre de tous les membres du Conseil de la Fédération à Ottawa.

Et, en plus de l'idée complémentaire du renforcement du secrétariat du Conseil de la Fédération, **la huitième proposition concrète de ce mémoire** consiste à suggérer que le Québec prenne l'initiative de provoquer une discussion, au sein du Conseil de la Fédération, à propos de l'opportunité de créer un solide institut de réflexion sur les défis et les enjeux de la fédération canadienne, lequel aurait son siège social et sa première base d'opérations à Ottawa. On trouve en Suisse, à Fribourg, à moins de cent kilomètres de Berne, la capitale fédérale, un institut du fédéralisme entièrement contrôlé et financé par les 26 cantons suisses. Sur un horizon de 10 ans, la création et le développement d'un tel institut contribueraient à infléchir le débat sur les politiques publiques et le fonctionnement de la fédération, à commencer par celui du gouvernement fédéral. Dans le débat sur ces questions, à Ottawa, les représentants des partis politiques fédéraux côtoient des gens qui représentent toute une panoplie de groupes et d'intérêts divers; toutefois, et malheureusement, ils ne rencontrent pas assez régulièrement des gens qui représentent les points de vue et les intérêts collectifs des partenaires de la fédération. Il est dans l'intérêt du Québec que les choses se passent autrement.

En lien avec ce développement sur le Conseil de la fédération, et c'est **la neuvième proposition concrète de ce mémoire**, le Québec devrait encourager ses partenaires à exiger du gouvernement central une véritable décolonisation des relations intergouvernementales au sommet du pouvoir exécutif. Des rencontres régulières devraient avoir lieu entre l'ensemble des premiers ministres, elles ne devraient pas être présidées uniquement par le dirigeant du gouvernement central, et l'ordre du jour de ces rencontres ne devrait pas être dicté unilatéralement par Ottawa. Quand les responsables de la CAQ ont proposé un nouveau projet aux nationalistes du Québec en 2015 dans la conclusion de leur document de réflexion, ils pensaient à des éléments semblables quand ils écrivaient qu'il est temps d'éliminer les résidus impériaux dans notre système politique. Dix années se sont écoulées depuis l'écriture de ce document. La pertinence et l'urgence d'une telle actualisation de cette dimension dans notre régime de relations intergouvernementales demeurent.

Depuis l'Acte de Québec de 1774, donc depuis quelque 250 ans, plusieurs intervenantes et intervenants au colloque de juin dernier au musée de la Civilisation à Québec l'ont réaffirmé, le Québec représente vraiment une société distincte, d'abord au sein de l'Empire britannique, puis à l'intérieur du régime fédéral canadien depuis 1867. Pour un mélange de raisons, dont plusieurs relèvent des tendances interprétatives de l'historiographie et du droit public québécois, on a pour l'essentiel ignoré ici les virtualités asymétriques de l'article 94 de la Loi constitutionnelle de 1867. Comme le Québec de l'époque 1860-1867 tenait mordicus à la juridiction autonome sur la propriété et les droits civils, éventuellement consacrée à l'article 92(13) de la Loi de 1867, le Québec est clairement exclu du libellé de l'article 94, lequel permet au gouvernement fédéral, avec le consentement explicite des assemblées législatives des provinces de common law concernées, de légiférer pour homogénéiser le champ de la propriété et des droits civils. Comme les débats au Parlement du Canada-Uni en 1865 le révèlent aussi clairement, le Québec est donc exclu de telles initiatives homogénéisatrices.

De mon point de vue, tout cela représente une base formidable pour une asymétrie favorable au Québec. Dit autrement, en quelque sorte, le premier article de l'Accord du lac Meech, lequel reconnaissait le Québec comme société distincte et stipulait que le gouvernement et l'Assemblée nationale du Québec avaient la légitimité, voire l'obligation de protéger et de promouvoir cette société distincte, représentait une redondance. Au lieu de demander une nouvelle reconnaissance de tout cela, le Québec aurait dû tout simplement l'affirmer, et se réclamer d'une telle asymétrie et d'une telle autonomie, sur la base d'une interprétation de l'article 94.

Dans ce contexte, et cela constitue **la dixième proposition concrète de ce mémoire**, le gouvernement du Québec devrait s'appuyer sur l'article 94 de la Loi constitutionnelle de 1867 dans une stratégie globale d'affirmation des droits collectifs de la nation québécoise. Cela pourrait prendre plusieurs formes : d'abord une déclaration solennelle, puis un Renvoi à la Cour d'appel du Québec pour faire confirmer l'interprétation de l'article en question. Cela devrait se retrouver aussi dans les préambules d'une intervention législative qui tarde depuis trop longtemps. 250 ans après l'Acte de Québec, le gouvernement du Québec devrait présenter à l'Assemblée nationale un projet sur la Loi constitutionnelle de 2024, laquelle rassemblerait plusieurs lois qui se retrouvent au cœur de notre identité collective en tant que société nationale distincte : charte québécoise sur les droits et les libertés de la personne, loi sur la langue française, loi sur la laïcité de l'État.

La onzième proposition concrète de ce mémoire consiste donc dans la suggestion de présenter formellement à l'Assemblée nationale un projet sur la Loi constitutionnelle québécoise de 2024. Selon moi, un élément important manque à ce dispositif législatif. Le gouvernement du Québec devrait, et c'est **la douzième proposition concrète de ce mémoire**, présenter à l'Assemblée nationale un projet de loi sur les principes de l'intégration des citoyennes et des citoyens à notre nation plurielle de langue française. Pour encourager les nouvelles et les nouveaux arrivants à bien s'intégrer dans notre société nationale distincte, il faut commencer par dire clairement ce que nous sommes, et ce que nous souhaitons continuer d'être demain, ici et partout sur la planète.

VI. Conclusion

Le fait que le Québec fasse partie du Canada n'est pas une anomalie historique. Cela procure au Québec un ancrage extraordinaire pour déployer ses forces, aussi bien les dimensions de l'humanité que celles de la puissance. Ce Québec, qui existe avec son autonomie substantielle depuis 1867 dans le cadre fédéral canadien, peut être comparé avec plusieurs types de sociétés et de pays. On peut le comparer avec des nations qui ne disposent pas d'une souveraineté complète, comme la Flandre, l'Écosse et la Catalogne. On peut le comparer avec les pays nordiques (Danemark, Suède, Norvège, Finlande), et plus globalement avec tous les pays

européens dont la population oscille entre 8 et 15 millions de personnes. On peut aussi le comparer avec des pays d'Europe centrale et orientale qui ont une mémoire historique semblable à la nôtre, caractérisée par une dimension mélancolique appuyée sur un sentiment collectif d'inachèvement. Au Québec, cette mélancolie tient notamment à l'échec des démarches souverainistes de 1980 et de 1995. La grandeur des réalisations du Québec depuis 1867 m'incite à dire qu'il est temps de nous libérer du poids de cette mélancolie, et de travailler résolument à maximiser tous les avantages du Québec sur cette belle planète qui est la nôtre.

Pour faire cela, selon moi, une des tâches les plus urgentes est le renforcement de l'autonomie du Québec grâce à l'imagination d'un nouveau paradigme dans le champ des relations intergouvernementales. Telle est l'argumentation que l'on retrouve dans ce mémoire, déployée dans douze propositions concrètes.

Je souhaite le meilleur des succès au Comité consultatif et à ses membres.

Guy Laforest,
Professeur émérite en science politique à l'Université Laval

Annexe 1. Résumé des propositions

Finalité : recommander une transformation en profondeur des prémisses, des institutions, des pratiques et des cultures des relations intergouvernementales du gouvernement du Québec, et ce aussi bien à Québec qu'à Ottawa, avec le gouvernement fédéral, de même qu'avec les autres partenaires de l'union fédérale canadienne.

Moyens (12 propositions concrètes) :

- Proposition #1 : Établir une Maison du Québec, une mission permanente à Ottawa, où l'on pourrait retrouver un bureau du Québec considérablement renforcé, des infrastructures offrant une vitrine de la culture québécoise, œuvrant en tant que carrefour pour les organismes de la société civile du Québec, permettant notamment de renforcer des liens auprès de l'écosystème très important de la science, de la recherche et de l'innovation.
- Proposition #2 : Le Québec doit devenir davantage crédible et inspirer davantage confiance, auprès de ses partenaires.
- Proposition #3 : Renforcer la présence multiforme du gouvernement du Québec à Gatineau et en Outaouais
- Proposition #4 : Faire des relations interparlementaires canadiennes la priorité en cette matière de l'action des élu·es et des élu·es de l'Assemblée nationale du Québec.
- Proposition #5 : Le Québec devrait aussi, en bonne logique et dans le dessein de développer une action systématique, renforcer les relations avec les autres provinces, les territoires et les organisations autochtones pancanadiennes.
- Proposition #6 : Le gouvernement du Québec, en plus de définir le Québec comme société nationale distincte, chose qui est sa tâche prioritaire et existentielle, devrait aussi articuler une vision du Canada comme communauté politique fédérale et multinationale, ancrée notamment dans une réalité dualiste multiforme.
- Proposition #7 : Assurer la tenue annuelle d'une rencontre de tous les membres du Conseil de la Fédération à Ottawa.
- Proposition #8 : Que le Québec prenne l'initiative de provoquer une discussion, au sein du Conseil de la Fédération, à propos de l'opportunité de créer un solide institut de réflexion sur les défis et les enjeux de la fédération

canadienne, lequel aurait son siège social et sa première base d'opérations à Ottawa.

Proposition #9 : Le Québec devrait encourager ses partenaires à exiger du gouvernement central une véritable décolonisation des relations intergouvernementales au sommet du pouvoir exécutif.

Proposition #10 : Le gouvernement du Québec devrait s'appuyer sur l'article 94 de la Loi constitutionnelle de 1867 dans une stratégie globale d'affirmation des droits collectifs de la nation québécoise. Cela pourrait prendre plusieurs formes : d'abord une déclaration solennelle, puis un Renvoi à la Cour d'appel du Québec pour faire confirmer l'interprétation de l'article en question.

Proposition #11 : Présenter formellement à l'Assemblée nationale un projet sur la Loi constitutionnelle québécoise de 2024

Proposition #12 : Présenter à l'Assemblée nationale un projet de loi sur les principes de l'intégration des citoyennes et des citoyens à notre nation plurielle de langue française