

« NOUS, CITOYELS » : LE POUVOIR DES CITOYENS À L'ÈRE DE L'INFORMATION

Thomas J. Courchene

L'Internet a provoqué une révolution qui a grandement accru l'autonomie des citoyens, lesquels n'ont jamais eu accès à une information et à des choix de consommation aussi abondants. Si le savoir est synonyme de pouvoir, « l'époque où les gouvernements disposaient d'un pouvoir fondé sur un quasi-monopole de l'information est bel et bien révolue », estime Tom Courchene. Alors que les « émetteurs » déterminaient traditionnellement la nature des flux d'information, ce sont désormais les « récepteurs » qui tiennent le haut du pavé. Avec en toile de fond ce pouvoir croissant des citoyens, Tom Courchene examine l'évolution du rapport entre l'État et les citoyens au cours des 25 dernières années. L'émergence d'un « citoyen électronique », ou *citoyel*, en est un des phénomènes marquant.

A la fois comme consommateurs, producteurs et acteurs politiques, les citoyens seront vraisemblablement les premiers bénéficiaires de l'ère du savoir. Et rien ne devrait pouvoir briser cet élan, qui s'appuie sur le tandem formé du pouvoir de l'information et de la démocratisation des technologies. Ce processus forcément graduel trouve sa source dans l'avancée technologique. Comme le disait Lawrence Grossman, ancien président de NBC News : « L'imprimerie nous a transformés en lecteurs, la photocopie en éditeurs, la télévision en spectateurs et la numérisation en diffuseurs. »

Dans leur rôle de consommateurs, les citoyens ont gagné un pouvoir sans précédent. À tel point que les normes d'exécution des produits sont de plus en plus dictées par les acheteurs plutôt que par ceux qui les fabriquent ou les réglementent. Le gourou de la mondialisation Kenichi Ohmae définit d'ailleurs celle-ci comme la « souveraineté du consommateur ». Dans leur rôle de producteurs, ils constituent en tant que capital humain un facteur décisif d'innovation et de compétitivité. Et sur le front politique, ils forment dans chaque pays comme dans le monde des réseaux exerçant une influence toujours plus grande sur la gouvernance nationale et mondiale. Ainsi, 20 000 des 25 000 ONG en activité en 2000 n'existaient pas dix années plus tôt, soit avant l'Internet, grand responsable de leur explosion. Parallèlement, il s'est dégagé d'un secteur communautaire ou tertiaire actif de longue date une variante citoyenne et hyper-informée — la société civile —, qui se renforce partout et s'est légitimement imposée comme pilier institutionnel de nos sociétés modernes aux côtés du monde des affaires et des gouvernements.

Ce pouvoir croissant des citoyens est la toile de fond qui nous servira à examiner l'évolution du rapport entre l'État et les citoyens dans ses nombreuses dimensions — juridique, culturelle, politique, démocratique, socio-économique et fédérale —, ainsi que celles des relations entre Québécois et autochtones au sein de leur nation et de l'État canadien. Ce numéro marquant le 25^e anniversaire d'*Options politiques*, nous traiterons du quart de siècle écoulé depuis 1980 et conclurons par quelques observations sur les 25 années à venir.

La période considérée s'ouvre évidemment sur le processus de rapatriement de la Constitution amorcé en 1980, qui s'est achevé avec l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982* et, surtout, de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Comme le notait alors Alan Cairns, ces droits et libertés ont une portée nationale, leur application est assurée par la Cour suprême et leur enchaînement dans la Constitution les soustrait aux visées fluctuantes des législatures majoritaires de tous les ordres de gouvernement. Autrement dit, la Charte parle le langage du Canada et non celui des provinces. À propos des répercussions qui s'ensuivraient sur le statu quo, John Whyte prédisait pour sa part qu'une société fondée sur la Charte créerait entre l'État et les citoyens des liens systématisés, centralisés, uniformisés, permanents, directs et unilatéraux, là où, dans un système fédéral, ils sont plutôt diversifiés, filtrés, dilués, complexes et négociables.

Outre les droits et libertés individuels, la Charte consacre aussi bon nombre de droits collectifs liés au sexe, à la langue, aux minorités visibles et aux personnes handicapées, de même qu'à la reconnaissance des Autochtones

et des traités des peuples autochtones (dont la définition englobe désormais les peuples indien, inuit et métis). Presque aussitôt, les Canadiens, dans leur immense majorité, ont adhéré aux principes d'une charte qui deviendra pour beaucoup symbole de « canadianté ».

En ce qui nous concerne ici, l'enchâssement de la Charte aura plusieurs conséquences : premièrement, les clivages au sein de la fédération relèveront moins du territoire que du conflit entre les « nouveaux » intérêts pancanadiens définis par la Charte et les « anciens » droits acquis (ou, comme on l'a dit, entre le parti des tribunaux et celui de la réforme) ; deuxièmement, au niveau interprovincial, la tradition d'asymétrie sera mise à mal par une approche symétrique préconisant l'égalité des provinces et un sénat élu ; enfin, la clause d'« action positive » (s.15(2)) fraiera la voie à une loi longtemps attendue sur l'équité salariale, mais aussi à des dispositions plus controversées sur l'équité en matière d'emploi. Plus récemment, les tribunaux ont interprété les clauses d'égalité de la Charte en faveur du mariage homosexuel, et le Parlement légifèrera sûrement en ce sens début 2005. Certes, diverses questions comme l'intégration nord-américaine et l'émergence de régions économiques transfrontalières ont ravivé ces derniers temps les clivages fédéraux-provinciaux et le débat sur l'asymétrie. Mais l'adoption de la Charte n'en marque pas moins un tournant fondamental dans l'évolution du rapport État-citoyen comme dans notre évolution constitutionnelle et sociale.

Le Canada comptant parmi les premiers pays d'immigration et jouissant d'une situation unique du fait de ses deux langues officielles de convergence, il était indispensable que nous appliquions une approche globale d'intégration des immigrants. Ce faisant, nous avons rejeté l'approche américaine du « melting pot » pour

adopter une impressionnante politique de multiculturalisme inspirée de la Charte. Si bien que depuis la *Loi sur le multiculturalisme canadien* de 1988, la politique du gouvernement canadien consiste notamment à : « Reconnaître le fait que le multiculturalisme reflète la diversité culturelle et raciale de la société canadienne et se traduit par la liberté, pour tous ses membres, de

Dans leur rôle de consommateurs, les citoyens ont gagné un pouvoir sans précédent. À tel point que les normes d'exécution des produits sont de plus en plus dictées par les acheteurs plutôt que par ceux qui les fabriquent ou les réglementent. Dans leur rôle de producteurs, ils constituent en tant que capital humain un facteur décisif d'innovation et de compétitivité. Et sur le front politique, ils forment dans chaque pays comme dans le monde des réseaux exerçant une influence toujours plus grande sur la gouvernance nationale et mondiale.

maintenir, de valoriser et de partager leur patrimoine culturel. »

Parmi les moyens essentiels à la mise en œuvre de cette politique, on retiendra les suivants : les organismes issus de la Charte et voués à la défense de ses principes, tels : la Commission canadienne des droits de la personne, qui a notamment pour mandat de réparer toute discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique et nationale ou la couleur de la peau ; la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, qui vise l'équité professionnelle pour les personnes ou groupes défavorisés ; diverses mesures comme la reconnaissance officielle des qualifications et titres de compétences obtenus à l'étranger, qui ont pour but de permettre aux nouveaux arrivants de contribuer pleinement à leur propre développement comme à celui de la société canadienne ; et, bien sûr, différents programmes d'apprentissage linguistique, civique et professionnel offerts aux immigrants et réfugiés.

Comme nous l'a appris Will Kymlicka, les Canadiens (et les Australiens) respectent la diversité ethnique et favorisent l'intégration sociale mieux que les citoyens de tout autre

pays. Plus précisément, et par comparaison avec l'approche du « melting pot », le taux de naturalisation des immigrants est ici deux fois plus élevé qu'aux États-Unis, celui des mariages mixtes est beaucoup plus important, la participation politique et l'acquisition d'une langue officielle sont également plus courantes, alors que la ségrégation résidentielle est moins marquée et que

l'origine ethnique influe moins sur l'établissement de liens d'amitié. Tout bien considéré, on peut parler d'une vraie réussite, voire d'un modèle. Surtout depuis les attentats du 11 septembre et en regard d'un certain rejet du multiculturalisme qu'ils ont provoqué en Grande-Bretagne et dans plusieurs pays d'Europe continentale (surtout en Allemagne et aux Pays-Bas).

La composante politico-démocratique du lien État-citoyen est sans doute la plus difficile à cerner, notamment parce qu'elle subit la double influence de la mondialisation et de la révolution de l'information. Comme nous l'avons vu, cette dernière favorise les citoyens plutôt que les gouvernements et les entreprises en raison d'une démocratisation des technologies leur donnant un vaste accès à l'information, en raison également de l'émergence du capital humain et du savoir comme sources d'innovation et de compétitivité. Suivant par ailleurs le principe de subsidiarité, la mondialisation a servi à transférer les pouvoirs des gouvernements des États-nations vers le haut et vers le bas, y compris en faisant des villes (surtout ce qu'on

appelle maintenant les « grandes cités-régions ») les nouveaux moteurs de l'économie mondiale. Autrement dit, chacun des deux éléments du lien État-citoyen est en pleine évolution.

Pour ce qui est tout d'abord de l'influence croissante des citoyens, l'époque où les gouvernements disposaient d'un pouvoir fondé sur un quasi-monopole de l'information est bel et bien révolue : nous pouvons aujourd'hui obtenir, transformer et transmettre des flux d'information d'une manière qu'aucun gouvernement ne peut plus empêcher. Mieux encore, ce ne sont plus les « émetteurs » traditionnels de cette information qui en déterminent la nature mais bien ses « récepteurs ». Un phénomène dont témoigne à l'évidence l'explosion des relations en ligne entre gouvernements et citoyens, ceux-ci faisant figure de « peuple électronique » conquérant qui exige de ses dirigeants qu'ils satisfont ses besoins de précieux « client ».

Mais selon une crainte répandue, cette nouvelle ère serait caractérisée par un « déficit démocratique », les grandes décisions étant prises dans des forums, le plus souvent internationaux, où les citoyens n'ont aucune représentation directe. Une crainte fondée à première vue, mais qui ne résiste pas à l'examen. On pourrait même soutenir le contraire pour deux raisons. Premièrement, parce que leur représentation *indirecte* s'accroîtra à mesure que différents pouvoirs seront transférés au niveau international. Will Kymlicka soutient ainsi que la plupart des Européens ne veulent d'aucune représentation directe au Parlement européen, préférant une démocratie indirecte leur permettant de débattre entre eux et dans leur langue des positions que leurs gouvernements défendront à Bruxelles. Bref, le modèle international qui prend forme est confédéral avant d'être fédéral, d'où la nécessité d'une représentation plus indirecte. Deuxièmement, parce que d'influ-

ents groupes de pression, qui rassemblent des citoyens souvent organisés à l'échelle transnationale ou mondiale, ont entrepris de défier le capital international et les grandes institutions de ce monde, comme l'ont illustré la « bataille de Seattle » et, ici même au Canada, le rôle de Maud Barlow dans le déraillement de l'Accord multilatéral sur l'investissement. Parmi les institutions supranationales, la Banque mondiale a réagi en prenant les devants, confiant à

Les institutions de la société civile modifient aussi le rapport État-citoyen sur le plan national.

Généralement qualifiées d'organismes sans but lucratif, ces institutions occupent l'espace socio-économique séparant les citoyens et le monde des affaires, là où les organismes non gouvernementaux (ONG) occupent plutôt l'espace séparant citoyens et gouvernements. Dans une époque soumise aux forces impersonnelles des marchés (internationaux) et à l'apparente opacité du fonctionnement gouvernemental, les ONG et le secteur communautaire au sens large servent à créer de nouveaux liens collectifs et de nouvelles sphères de citoyenneté.

des membres de la société civile un rôle majeur dans ses délibérations internes. La représentation directe par excellence, même si elle n'est pas électorale.

Les institutions de la société civile modifient aussi le rapport État-citoyen sur le plan national. Généralement qualifiées d'organismes sans but lucratif, ces institutions occupent l'espace socio-économique séparant les citoyens et le monde des affaires, là où les organismes non gouvernementaux (ONG) occupent plutôt l'espace séparant citoyens et gouvernements. Dans une époque soumise aux forces

impersonnelles des marchés (internationaux) et à l'apparente opacité du fonctionnement gouvernemental, les ONG et le secteur communautaire au sens large servent à créer de nouveaux liens collectifs et de nouvelles sphères de citoyenneté. La participation citoyenne s'en trouve améliorée grâce à une action mobilisatrice fondée sur des valeurs et des objectifs sociaux plutôt que sur la recherche du profit ou les directives gouvernementales. Aussi nous appartient-il

à tous de faire en sorte que ces institutions de la société civile réalisent tout leur potentiel, ce qu'elles feront notamment en continuant de rendre des comptes aux citoyens et en évitant une dépendance trop étroite sur les gouvernements. Donc en restant des organismes non gouvernementaux plutôt que *néo-gouvernementaux*.

Le dernier aspect de cette dimension politico-démocratique concerne le système électoral lui-même, et notamment les diverses tentatives provinciales en cours de repenser le système majoritaire uninominal en l'assortissant d'un élément de proportionnalité. On vise ici une répartition des élus correspondant mieux à la proportion des suffrages exprimés en leur faveur. Et bien qu'on puisse légitimement douter de l'intérêt de certaines variantes de représentation proportionnelle (surtout quand elles renforcent le pouvoir et l'influence des partis), on favoriserait sans doute la participation électorale en donnant plus de poids à chaque vote. Et l'on peut effectivement supposer que le rapport État-citoyen ne s'en porterait que mieux.

L'attention porte souvent de nos jours sur la manière dont la mondialisation et l'ère du savoir modifient le lien *socio-économique* entre citoyens et gouvernements. Comme l'a formulé Dani Rodrik, de Harvard, le défi consiste ici à éviter que l'intégration économique internationale n'entraîne

une désintégration sociale. Une inquiétude avivée au tournant du millénaire par l'internationalisation grandissante des marchés (doublée de la crainte d'une éventuelle disparition des classes moyennes et des effets de la sous-traitance et des délocalisations), qui semblait partout coïncider avec une réduction de l'État-providence. On craignait de fait que la rupture citoyen-marché suscitée par la mondialisation n'entraîne une rupture État-citoyen. D'autant que le ratio canadien des dépenses de programme-PIB avait alors baissé à son niveau de l'après-guerre (ce qui a modifié en soi le lien citoyen-gouvernement comme nous le verrons plus loin). Depuis, le Canada a toutefois assaini ses finances (à tout le moins au niveau fédéral) et relevé sensiblement ses dépenses de programme dans des domaines comme la santé, la péréquation et l'aide à l'enfance. Pour relever ce défi, nous devons tout de même rester très vigilants afin d'éviter que les avantages de l'ère du savoir ne s'obtiennent au détriment des plus défavorisés.

Les succès remportés depuis 1995 en matière de contrôle du déficit, qualifiés par *Business Week* de « miracle canadien », ont aussi eu un effet salubre sur le ratio dette-PIB. De sixième qu'il était parmi les pays les plus endettés du G7 — suivi seulement de l'Italie —, le Canada a engrangé huit surplus budgétaires consécutifs qui en font aujourd'hui le pays le moins endetté du groupe. Un exploit qui devrait inciter les contribuables à une certaine bienveillance à l'endroit de leur gouvernement, puisqu'un faible ratio dette-PIB se traduit nécessairement par l'injection d'une part plus importante de leurs impôts dans les programmes publics.

Mais de très loin, la nouveauté la plus stimulante sur le front socio-économique réside dans la montée du savoir et du capital humain au premier rang des facteurs de compétitivité et d'innovation. C'est dire que, dans ces deux dimensions, la politique sociale ne se distingue à peu près plus de la politique économique. Une transformation qui



The Gazette, Montréal

Si les 600 Premières nations du Canada ont fait de remarquables progrès depuis l'adoption de la Charte des droits et libertés, beaucoup reste à faire pour améliorer leur situation socio-économique. Comme nous le rappelle cette manifestation tenue à Montréal en avril 1997.

vient aussi balayer la rhétorique selon laquelle l'argent investi dans les politiques sociales relève des transferts ou des subventions. Dans l'ère du savoir, politique sociale rime avec investissement en capital humain et accumulation de ce précieux capital, et bientôt avec crédits d'impôt et provisions pour amortissement. Nombre des récentes politiques sociales prévoient justement une part d'investissement en capital humain ou

l'égalisation des chances à cette fin — en témoignent notamment les mesures d'aide à la petite enfance, le Programme des chaires de recherche du Canada et la prestation fiscale pour enfants ainsi que certains aspects de la péréquation et des dépenses en matière de santé. Un processus qui vient confirmer ce que nous disions à propos de la montée en puissance des citoyens, et qui ne pourra manquer d'influer favo-

ablement sur la façon dont ils perçoivent l'évolution du lien État-citoyen.

Autre changement clé au cadre sociopolitique canadien, qui relève cette fois de l'avancée de la mondialisation et pourrait présager aussi bien de l'avenir de la nation que de celui du lien État-citoyen : nos politiques sociales visent de plus en plus le redressement des inégalités plutôt que la sécurité du revenu. Plus concrètement, elles tendent à délaisser le principe d'universalité (sauf en matière de santé) au profit de pro-

La dernière force agissant sur la relation État-citoyen réside dans la nature changeante du fédéralisme canadien. Nous en avons déjà touché un aspect en évoquant le rôle de l'ère du savoir et de la mondialisation dans la montée des grandes cités-régions. Ce phénomène découle de la concentration de savoir et de capital humain qu'on y trouve et qui font d'elles les lieux principaux de production et d'exportation et, par conséquent, les fers de lance de l'intégration économique nord-américaine. Il est ainsi presque assuré que les cités-régions et les

signé en 1994 l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) visant à assurer entre celles-ci la libre circulation des biens, des services, de la main-d'œuvre et du capital. L'ACI reste une entente en cours d'élaboration dont le dernier développement, au demeurant très significatif, prévoit l'engagement d'éliminer les pratiques préférentielles. Dans le même esprit, l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) de 1999 vise à protéger et à promouvoir l'union sociale interne. Parmi ses dispositions, l'ECUS fait sienne une série de principes servant de base au Canada social, elle accorde à

Mais de très loin, la nouveauté la plus stimulante sur le front socio-économique réside dans la montée du savoir et du capital humain au premier rang des facteurs de compétitivité et d'innovation. C'est dire que, dans ces deux dimensions, la politique sociale ne se distingue à peu près plus d'une politique économique traditionnellement fondée sur la compétitivité.

grammes ciblés, comme en font foi la transformation des allocations familiales en prestations fiscales pour enfant en fonction du revenu, la tendance à récupérer les prestations d'assurance-emploi et de sécurité de la vieillesse des plus nantis, et le remplacement des déductions par des crédits d'impôt. Les recherches de Keith Banting ont montré qu'en comparaison de la décision américaine de maintenir l'universalité, l'approche canadienne a favorisé une relative stabilité de nos indices d'inégalité du revenu après impôt et transfert, alors que ceux des États-Unis ont connu une dégradation appréciable. À tout le moins dans le domaine du soutien au revenu, le ciblage semble le meilleur moyen d'égaliser les chances parmi l'ensemble des citoyens et de prendre en compte la tendance à la polarisation des revenus de marché dans l'économie du savoir. Comme je l'ai souligné dans mon ouvrage *A State of Minds*, la véritable solution à long terme consiste à égaliser pour tous les Canadiens les chances d'améliorer leurs compétences et leur capital.

municipalités en général voudront miser sur ce nouveau pouvoir pour participer pleinement et officiellement à la mise en œuvre du fédéralisme canadien, à tel point qu'on pourrait tôt ou tard parler de relations fédérales-provinciales-municipales. Cette évolution s'explique en partie par l'autonomie accrue qu'elles gagneront en matière de revenus et de dépenses. Dans la foulée, il y a lieu de croire que les citoyens participeront plus et mieux à la vie municipale, stimulant, de ce fait, le processus de démocratisation et de responsabilisation des grandes villes. Plus proche des gens (et compatible avec la subsidiarité), ce lieu de création de biens collectifs marquera aussi une importante étape de l'évolution du rapport entre l'État et les citoyens, puisque nombre des décisions liées au quotidien de ces derniers seront prises dans leur environnement immédiat.

Plus généralement, l'adoption du libre-échange en Amérique du Nord a mis en évidence l'absence d'échanges ouverts au Canada même. Pour combler cette lacune, Ottawa et les provinces ont

Ottawa le pouvoir de dépenser dans des domaines de compétence exclusivement provinciale sous réserve de laisser aux provinces une grande souplesse en matière de conception et de prestation de programme, et elle favorise le renforcement et l'intégration du capital humain national en faisant reconnaître aux provinces les titres de compétences obtenus dans d'autres régions du pays. De fait, l'ACI et l'ECUS ont pour fonction de convertir le Canada en un marché uniforme grâce à des unions à la fois économiques, sociales et humaines, ce qui valorisera en retour la citoyenneté canadienne et les liens entre l'État et l'ensemble des citoyens.

Mais, en favorisant les échanges transfrontaliers au point que toutes les provinces, sauf le Manitoba, ont avec les États-Unis des échanges commerciaux plus nombreux qu'entre elles-mêmes (données de 2001), l'ALENA a aussi introduit dans la fédération des forces centrifuges et décentralisatrices. La manifestation la plus évidente en est sans doute la création de ce qu'on pourrait appeler des « régions-États » transfrontalières, qui ont accentué l'asymétrie politique à mesure que diverses provinces codifiaient, suivant leurs intérêts, ces liens économiques nord-sud. De sorte qu'on peut aussi considérer que l'ACI et l'ECUS cherchent à protéger les échanges socio-économiques est-ouest en formant un rempart contre l'essor des unions commerciales nord-sud. De

manière intéressante, cette asymétrie provinciale facilite grandement l'acceptation par les provinces des demandes traditionnelles d'un Québec en quête de reconnaissance officielle et de statut distinct. Ce qui nous offre une transition idéale pour proposer notre interprétation de l'évolution du rapport État-citoyen tel qu'il s'applique au Québec et à sa population.

La majorité des Canadiens hors Québec voient le Canada à la fois comme leur nation et leur État, même s'ils ne s'entendent pas toujours sur le degré de centralisation ou de décentralisation qui devrait caractériser la fédération. Mais la majorité des Québécois font une distinction entre les deux, le Québec étant leur nation et le Canada leur État. Cette équation pourrait toutefois changer puisque les Québécois ont refusé par deux fois de se séparer du Canada pour faire de leur province un État-nation, même si le dernier référendum de 1995 s'est conclu sur moins d'un point de pourcentage. Quand le Bloc québécois a raflé 54 des 75 sièges du Québec aux élections fédérales de 2004, de nombreux Canadiens ont ainsi renoué avec leurs craintes touchant l'unité nationale. Mais peut-être les nouvelles sont-elles meilleures qu'il n'y paraît.

Le tandem formé de la mondialisation et de l'ère du savoir a fondamentalement modifié la notion de souveraineté au *xx^e* siècle et, comme on peut le supposer, l'enjeu même de la souveraineté du Québec. Cela parce que bon nombre des anciens leviers de construction des nations ont été circonscrits par des accords internationaux (accords tarifaires et commerciaux, ALENA, etc.), ou encore par de meilleures pratiques internationales (l'inflation prise pour cible par la Banque du Canada, diverses politiques de réglementation et de concurrence), de sorte que les clés du *xx^e* siècle et de la construction des nations se trouvent de plus en plus dans l'éducation, la formation, le développement de la petite enfance, le soutien au revenu, la santé et, plus généralement, les questions de citoyenneté. Or ces

domaines relèvent en tout ou en partie des provinces. D'où l'hypothèse (que j'ai élaborée dans le numéro d'*Options politiques* de novembre 2004) selon laquelle les nationalistes, comme les fédéralistes québécois, ne cherchent plus vraiment à s'approprier de nouveaux pouvoirs mais bien à faire en sorte que le Québec dispose des revenus nécessaires *au plein exercice des pouvoirs constitutionnels qu'il possède déjà*. Hypothèse dont on pourrait voir la confirmation dans l'excellent accueil fait à la proposition de Jean Charest de créer un Conseil de la fédération (CDF) ayant pour priorité de rétablir l'équilibre fiscal de la fédération.

Le nouvel ordre mondial offrant au Québec la promesse d'accomplir ses objectifs nationaux dans le cadre de l'État canadien, il serait on ne peut plus opportun que ses partenaires de la fédération lui signalent leur intention de reconnaître son caractère distinctif au sein de la famille canadienne.

Lors de la rencontre du CDF tenue à Niagara en juillet 2004, les neuf autres provinces ont reconnu que, dans le dossier du transfert de l'assurance-

naissance à la fois explicite, officielle et symbolique. Cette reconnaissance sera sûrement réaffirmée très prochainement dans d'autres domaines (du côté notamment des municipalités et de la santé). L'excellente nouvelle à ce propos réside dans la possibilité désormais offerte au Québec de renforcer sensiblement son statut de nation suivant les paramètres de l'État canadien, tout en faisant profiter aux Québécois des avantages qui s'ensuivent sur le rapport citoyen-nation et citoyen-État.

À l'exemple des Québécois, les peuples autochtones (inuit ou métis) s'identifient à une nation autochtone ou une première nation. Mais contrairement à certains Québécois, ils ne souhaitent aucunement se séparer de l'État canadien (sauf peut-être une ou deux des quelque 600 Premières nations). Si les premières revendications officielles en matière de droit des autochtones remontent aux différents traités et à la Proclamation royale de 1763, il est indéniable que la Charte (une fois modifiée pour inclure la

De fait, l'ACI et l'ECUS ont pour fonction de convertir le Canada en un marché uniforme grâce à des unions à la fois économiques, sociales et humaines, ce qui valorisera en retour la citoyenneté canadienne et les liens entre l'État et l'ensemble des citoyens.

médicaments à Ottawa, le Québec pouvait conserver son propre programme et être indemnisé en conséquence. Et en septembre de la même année, dans le cadre cette fois d'une entente sur la santé totalisant 41 milliards de dollars sur dix ans, Québec et Ottawa ont signé un addenda intitulé « Fédéralisme asymétrique qui respecte les compétences du Québec » dans lequel on stipule que les politiques de cette province liées à l'Accord sur la santé seront déterminées « en fonction des objectifs, des normes et des critères établis par les autorités québécoises compétentes ». On ne saurait parler ici de reconnaissance constitutionnelle, mais il s'agit assurément d'une recon-

Proclamation de réforme constitutionnelle de 1983) a joué un rôle central dans les récentes avancées constitutionnelles, juridiques et politiques des peuples autochtones.

Sur le plan constitutionnel, la Charte a reconnu et affirmé ce qui suit : droits des autochtones et droits issus de traités lorsque ceux-ci prévoient des droits existants en vertu d'accords de revendications territoriales ou pouvant être acquis aux termes de futurs accords (s. 35 (1 et 3)) ; définition des peuples autochtones englobant les peuples indien, inuit et métis (s. 35(2)), ce qui constitue pour ces derniers une victoire incontestable et sans doute inattendue ; et garantie

d'application égale des droits ci-dessus aux hommes et aux femmes (s. 35 (4)).

Sur le plan juridique et législatif, plusieurs ententes territoriales et d'autonomie gouvernementale de grande portée servent aujourd'hui de base aux centaines de négociations en cours. De plus, les tribunaux ont rendu en faveur des Premières nations plusieurs décisions fondamentales dont la plus récente (*Haida Nation v. British Columbia [Minister of Forests]*, 2004) stipule que le ministère public est tenu de consulter et de soutenir les peuples autochtones avant de rendre toute décision susceptible de compromettre des droits et des revendication relative-ment à des titres encore non reconnus.

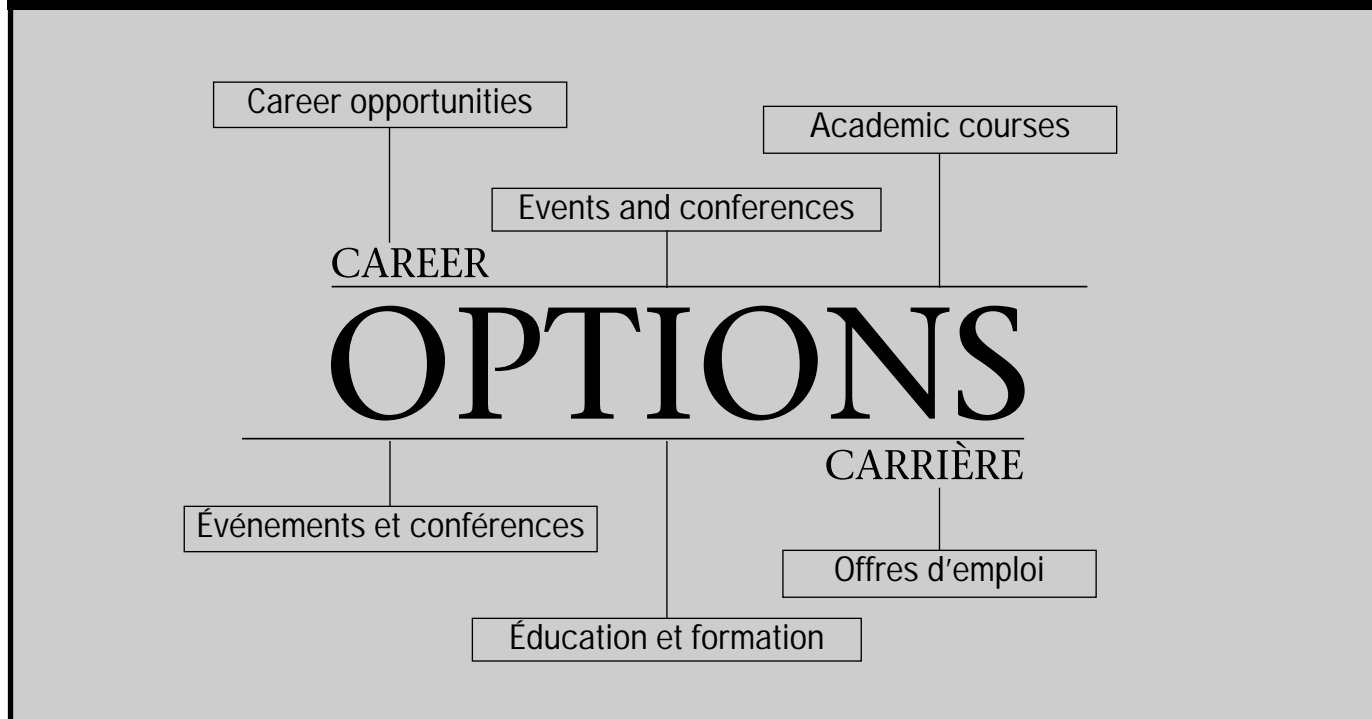
Sur le plan politique, l'Assemblée des Premières Nations (APN) regroupe les chefs nationaux des Premières nations (ceux qui exercent leur droit

d'en faire partie). Élu pour un mandat de trois ans, le chef national de l'APN en est le porte-parole officiel, se voyant parfois qualifier de « premier ministre » et prenant part aux rencontres fédérales-provinciales de premiers ministres. On notera enfin que, officiellement, l'APN est une institution de nature confédérale puisque les droits autochtones pertinents s'appliquent aux quelque 630 communautés des Premières nations et non à l'APN proprement dite.

Tout ce qui précède relève de la reconnaissance, de la protection et de l'extension des droits des peuples autochtones. Mais les droits constitutionnels, juridiques et politiques des autochtones en tant qu'*individus* ont aussi fait l'objet de remarquables progrès, dont le plus important est de loin le projet de loi C-31, promulgué en 1985 à titre d'amendement à la *Loi*

sur les Indiens pour rétablir le statut d'Indien inscrit de quiconque l'avait perdu en vertu de cette même loi. À cet égard, le cas le plus répandu découlait de la disposition de la *Loi sur les Indiens* privant de ce statut les femmes qui épousaient un non-Indien de même que les enfants nés de cette union. Entre autres motifs, ce statut était également retiré avant 1960 (année où les Indiens ont acquis le droit de vote) à tout citoyen des Premières nations qui votait à une élection fédérale. Au moment de l'adoption du projet de loi C-31, on estimait qu'environ 20 000 personnes recouvreraient ainsi leur statut et leur héritage. Signe évident de la fierté des peuples autochtones du Canada, plus de 100 000 personnes se sont finalement prévaluées de cet amendement pour regagner leur statut d'Indien

LE PORTAIL POUR REJOINDRE LA COMMUNAUTÉ DES AFFAIRES PUBLIQUES



CANADA'S PREMIER PUBLIC POLICY MARKETPLACE

Renseignements et tarifs :
514.985.2461 sostiguy@irpp.org
www.irpp.org/po



For information and rate card:
514.985.2461 sostiguy@irpp.org
www.irpp.org/po

inscrit, soit un Indien sur sept ayant aujourd'hui statut légal (sans compter les enfants nés de leurs unions).

Ces avancées considérables sur le front constitutionnel, juridique, législatif et politique — et sur le double plan collectif et individuel — ont entraîné des progrès tout aussi importants dans le rapport citoyen-nation et citoyen-État des peuples autochtones.

La relation entre le Canada et les autochtones comporte cependant une dimension moins réjouissante, qui englobe ce que nous appellerons ici le « lien socio-économique ». Sur ce front, le mot « défavorisé » revient sans cesse, quand on ne parle pas carrément de marginalisation en matière de revenus, d'emploi, d'éducation, de santé, et d'égalité des chances. Même les « territoires réservés aux Indiens », prévus par la Constitution, ont été qualifiés par le défunt chef Dave Courchene, du Manitoba Indian Brotherhood, de n'être guère plus, dans bien des cas, qu'une poignée de « tourbe, de pierres et de sable ». Une situation d'autant plus inacceptable que le Canada est souvent cité en exemple s'agissant de répondre aux aspirations des peuples indigènes. Selon toute vraisemblance, le reste du monde est mis au fait des avancées constitutionnelles, juridiques et politiques des Premières nations sans être informé de leur réalité socio-économique.

On se permettra tout de même un certain optimisme puisque les défis à relever ne dépendent pas du niveau de financement ou des bonnes intentions des Canadiens. Trois défis se dégagent ainsi parmi les enjeux relatifs aux liens nation-citoyen et État-citoyen des autochtones.

Premièrement, si l'article s. 91(24) sur les pouvoirs législatifs exclusifs du Parlement fédéral porte l'intitulé « Indiens et territoires réservés aux Indiens », Ottawa interprète la responsabilité fiduciaire qui en découle comme s'il était question d'« Indiens vivant dans

les territoires réservés aux Indiens », créant du coup une division entre les gouvernements fédéral et provinciaux et, surtout, entre autochtones vivant dans les réserves et les autres (en milieu urbain, donc). Cela au détriment flagrant des citoyens des Premières nations. Deuxièmement, les tribunaux ont tendance à privilégier les droits collectifs des Premières nations par rapport aux droits individuels. Et s'il est parfois nécessaire de le faire pour affirmer leurs droits et pouvoirs comme troisième ordre de gouvernement, ces décisions semblent souvent éroder les possibilités et les droits proprement « canadiens » des citoyens autochtones. Enfin, le rôle grandissant joué par les institutions de la société

La relation entre le Canada et les autochtones comporte cependant une dimension moins réjouissante, qui englobe ce que nous appellerons ici le « lien socio-économique ». Sur ce front, le mot « défavorisé » revient sans cesse, quand on ne parle pas carrément de marginalisation en matière de revenus, d'emploi, d'éducation, de santé, et d'égalité des chances.

civile ne trouve à peu près aucune expression dans les réserves, ce qui montre bien qu'il faut accorder une attention prioritaire à la dimension nation-citoyen (et par conséquent socio-économique). Certes, la volonté d'aller en ce sens existe. Mais pour réussir, il faudra centrer résolument toute approche du problème sur les aspirations et les besoins individuels des citoyens des Premières nations.

Tout exercice de prédiction se heurterait ici à de nombreuses difficultés, mais on peut sans doute affirmer que les citoyens continueront de gagner en pouvoir et en influence. Il est cependant plus hasardeux de prédire l'évolution de l'État. Dans *The Shield of Achilles*, Philip Bobbitt prévoit le passage de l'« État-nation » (l'État agissant pour améliorer le bien-être de la nation) à un

« État-marché » au *xxi*^e siècle (l'État s'employant à maximiser les possibilités offertes à ses citoyens). Un État-marché qui découlerait du caractère de plus en plus multiethnique ou multinational des nations, ce qui rendrait l'égalité des résultats plus controversée en tant qu'objectif politique et ferait pencher la balance en faveur de meilleures possibilités pour tous, et sans doute aussi en faveur de l'égalité des chances. Cette hypothèse pourrait refléter le dilemme de certains pays d'Europe où le multiculturalisme est perçu comme une menace à l'État-providence, de sorte qu'il est sans doute plus judicieux de miser sur l'égalité des chances plutôt que l'égalité des résultats. Le Canada, toutefois, en ayant réussi à conjuguer État-providence et multiculturalisme, et en ayant su mieux que d'autres assainir ses finances, a gagné une souplesse qui devrait lui permettre de faire face à l'avènement de l'État-marché. S'il devient un jour réalité.

Pour conclure, on rappellera que la mondialisation et la révolution de l'information permettront aux Canadiens d'accéder à des biens et des services d'une grande sophistication. Mais aucune garantie du genre ne nous assurera l'accès aux biens et aux services clés de l'ère de l'information (éducation, formation, santé, développement de l'enfant) puisqu'ils sont non échangeables par nature. Par conséquent, nous n'avons d'autre choix que d'être les architectes de notre propre infrastructure sociale, c'est-à-dire des aspects cruciaux des relations État-citoyen de l'ère de l'information. Il ne serait certes pas exagéré d'affirmer que la façon dont nous saurons concevoir et mettre en œuvre cette infrastructure sociale déterminera l'identité canadienne du *xxi*^e siècle. (Article traduit de l'anglais)

Associé principal de l'IRPP, Thomas J. Courchene est titulaire de la Chaire Jarislowsky-Deutsch de politique économique et financière de Queen's University. courchen@post.queensu.ca