



DIX PROVINCES, UN ÉTAT CONTRIBUTION AU DÉBAT SUR LE FÉDÉRALISME CANADIEN

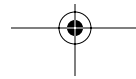


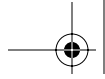
Anne LEGARÉ*

INTRODUCTION.....	885
I. ESQUISSE D'UNE PROBLÉMATIQUE THÉORIQUE.....	888
A. Le fédéralisme.....	888
B. L'État.....	890
II. CRITIQUE DE QUELQUES INTERPRÉTATIONS COURANTES.....	892
A. L'explication juridique.....	892
B. L'explication par la conjoncture.....	894
III. LA SPÉCIFICITÉ DU CANADA.....	896
IV. LE FÉDÉRALISME ET L'ÉTAT : UN JEU DE MIROIR.....	897
V. LES EFFETS DU KEYNÉSIANISME SUR LE RÉGIME FÉDÉRAL AU CANADA.....	898
A. Le premier processus : intégration et cohérence.....	899
B. Le deuxième processus : hiérarchisation et spécialisation.....	900
VI. UNE ADAPTATION DU FÉDÉRALISME À L'ÉTAT.....	901
VII. QUELS EFFETS AU XXI ^e SIÈCLE ?.....	902
VIII. LE QUÉBEC DANS LE CANADA.....	904



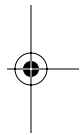
* Professeur associé, Département de science politique de l'UQAM.



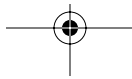




Les débats sur le fédéralisme en tant que nouvel enjeu de la politique animent désormais les diverses scènes du monde. Qu'on pense aux débats sur le traité qui a présidé à la formation de l'Union européenne et au rejet par la France et les Pays-Bas du projet de constitution pour l'Europe, projets qui ont donné prise à de ferventes oppositions. Qu'on pense encore à l'Irak et à l'établissement de sa légitimité comme État, légitimité fragile, fondée sur un fédéralisme de réconciliation qui n'a pas encore donné les preuves souhaitées de sa capacité à unir et à apaiser des populations profondément divisées. Le fédéralisme n'est plus seulement un moyen car il est souvent présenté comme une fin, à travers une idéologie de l'harmonisation, comme une nécessité de la nouvelle coopération entre les États, comme une forme idéale de concertation et de bonne entente apte à résoudre les conflits, les différends et les inégalités entre les États, les partenaires ou les communautés. Ces représentations du fédéralisme sont régies par les pressions de la mondialisation ou par l'extension du libéralisme politique au-delà de frontières qui lui étaient auparavant interdites.



Dans ce contexte, la configuration des débats sur le fédéralisme canadien fait bande à part. Le fédéralisme canadien, par quelque côté qu'on le prenne, se donne encore ici à travers la figure même d'un conflit de juridiction entre le gouvernement central et ceux des provinces ; il est perçu par d'autres comme une solution imparfaite à un problème irrésolu de cohabitation entre des nations et des peuples qui n'ont cessé de vouloir s'accaparer les uns au détriment des autres les avantages de la répartition des pouvoirs ; il est perçu encore comme la forme d'un mauvais arrangement qui n'a pas réussi à résoudre les divisions qui ont justifié sa fondation. Le fédéralisme au Canada, comme objet de frustration pour le Québec ou de satisfaction pour d'autres provinces, se révèle à sa face même comme le prétexte idéal pour occulter l'opposition la plus classique entre le pouvoir de l'État et les aspirations de la société civile. Le principe général de séparation entre la société et l'État trouve dans ce mode d'organisation du politique qu'est le fédéralisme canadien une forme d'occultation de la spécificité culturelle et politique du Québec et, en même temps, une forme de réalisation de cette logique interne d'opposition, une opposition qui sera modulée par





les transformations même que subit le régime dans son adaptation au social et au politique.

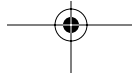
Andrée Lajoie a donné, dans son ouvrage *Jugements de valeurs*¹, une périodisation du fédéralisme canadien en trois étapes, à partir de l'observation de « trois degrés inégaux de centralisation – dans les interprétations qu'en a livrées la Cour entre la guerre et la Charte [...] de façon à saisir, écrit-elle, l'usage que la Cour a fait, au cours de toutes ces années, de la marge de manœuvre que lui attribue la porosité du texte constitutionnel »². Elle définit ainsi ces trois étapes : a) un fédéralisme unilatéral (1949-1960) ; b) un fédéralisme dialogique (1960-1975) ; c) un fédéralisme normalisateur (1975-1982). Ces trois étapes reflètent, selon cette analyse, deux principaux facteurs : « d'abord un nationalisme *canadian* en pleine affirmation au milieu des années quarante [...] en conservant – à une brève exception près, si c'en est une – un lien constamment positif avec les exigences centralisatrices de la reproduction de l'État canadien dans la forme qui le caractérise à cette époque »³.

Il n'est pas facile de proposer au lecteur une contribution supplémentaire au débat si richement nourri par l'œuvre d'envergure qui est celle d'Andrée Lajoie. Non seulement la profondeur de ses analyses et l'ampleur de ses recherches suscitent mon admiration et mon adhésion, mais encore, elles forcent toute modestie. C'est pourquoi je préciserai que les propositions qui suivent visent plutôt à fournir un angle de vue supplémentaire, sinon complémentaire, aux travaux évoqués. Cela dit, on constatera que la périodisation du fédéralisme canadien proposée par Andrée Lajoie à l'aide des interprétations de la Cour suprême recoupe en partie les grands traits de celle que je proposerai sur les formes successives de l'État au Canada, élaborées à partir des transformations du rapport entre la société et l'État, transformations qui ont produit, à leur tour, des ajustements/adaptations de l'équilibre qui régit les rapports entre les gouvernements des provinces et le gouvernement fédéral, c'est-

¹ Andrée LAJOIE, *Jugements de valeurs*, coll. « Les voies du droit », Paris, PUF, 1997, p. 29 à 37.

² *Id.*, p. 30 et 31.

³ *Id.*, p. 30.

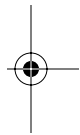
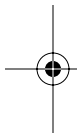




CONTRIBUTION AU DÉBAT SUR LE FÉDÉRALISME CANADIEN

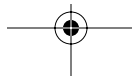
à-dire des ajustements attribués pour l'essentiel au fédéralisme. Malgré l'apparente distance qui marque les critères à l'origine de ces deux ordres de périodisation, on observera que des tendances communes traversent les périodes repérées. Le fédéralisme unilatéral correspondra aux paramètres de l'État dans sa phase libérale ; le fédéralisme dialogique et le fédéralisme normalisateur correspondront pour une part à la phase interventionniste ou keynésienne de l'État.

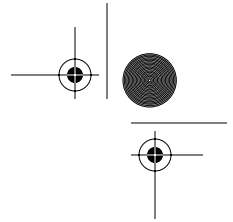
Je ne discuterai cependant pas des recoupements et/ou différences qui caractérisent les deux périodisations parce qu'elles ont été élaborées à partir de critères réciproquement différents en faisant remarquer, toutefois, qu'elles accordent toutes deux une importance décisive aux exigences de l'État et à son poids sur le fédéralisme. Je ne prendrai que pour seul exemple l'importance qu'Andrée Lajoie reconnaît à la « conception interventionniste du rôle de l'État »⁴ dans le partage des compétences, dans la mesure où ma réflexion se centrera aussi principalement sur cette période qui semble illustrer mieux que toute autre l'apparente autonomie de l'enjeu constitutionnel, alors qu'il s'agit en réalité d'un ajustement du fédéralisme à la logique keynésienne qui régit les rapports entre la société et l'État. Dans cet esprit, Andrée Lajoie élabore une deuxième forme de périodisation dont le fondement se rapproche de prémisses dont j'exposerai plus loin les effets. Il s'agit, en effet, des phases inspirées par « l'interprétation que la Cour suprême a donnée à l'expression “société libre et démocratique”, critère de la clause normative de la *Charte canadienne des droits et libertés* »⁵ telle qu'insérée dans la *Loi constitutionnelle de 1982* et qui trouvera écho dans la phase interventionniste de l'État. Ainsi, A. Lajoie note que « la primauté presque absolue des libertés individuelles » a dominé les interprétations : de la Cour entre 1982 et 1986 ; puis, que « le pluralisme communautaire » a dominé les interprétations de la période 1986-1990 ; et, enfin, que « le néo-libéralisme : une société menacée, des libertés diminuées et une démocratie redevenue presque monopolitaire » caractérise la période actuelle depuis



⁴ *Id.*, p. 46.

⁵ *Id.*, p. 53.





1990⁶. Je tenterai de faire porter sur ces coordonnées juridiques et politiques des considérations liées aux transformations de l'État à partir de changements introduits dans les politiques de régulation des rapports sociaux. À cette fin, une articulation entre le régime fédéral et l'État sera recherchée.

I. ESQUISSE D'UNE PROBLÉMATIQUE THÉORIQUE

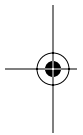
A. Le fédéralisme

Je définirai le fédéralisme comme étant une « forme de régime » qui distribue les rapports politiques entre différents espaces de juridiction, à partir de compétences définies par la Constitution. C'est ainsi que Maurice Duverger rappelle que les régimes supposent « l'existence de plusieurs organes gouvernementaux, spécialisés chacun dans l'exercice d'une fonction »⁷. Ainsi, « la collaboration des pouvoirs suppose une distinction des fonctions de l'État, qui sont confiées à des organes distincts ». Un *régime* politique, selon *Le Petit Robert*, est une « façon d'administrer, de gouverner une communauté ; une organisation politique, économique, sociale d'un État ». Le régime est défini par la Constitution. C'est pourquoi les approches de type constitutionnaliste tendent souvent à considérer le régime et ses effets indépendamment de leurs liens avec les rapports que l'État entretient avec la société dans son ensemble. Jacques Chevallier leur reproche d'ignorer « la dynamique sociale et politique dont (l'État) est le produit et les forces qui l'agitent en permanence et le font évoluer »⁸. Ainsi, le régime politique semble, par lui-même, construire le politique et en fournir l'explication. Or, l'analyse du politique doit faire appel à la puissance et au pouvoir, processus qui débordent le cadre strict du droit et des institutions.

⁶ *Id.*, p. 53 à 65.

⁷ Maurice DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, coll. « Thémis », Paris, Presses Universitaires de France, 1968, p. 185.

⁸ Jacques CHEVALLIER, *L'État de droit*, Paris, Éditions Montchrestien, 2003, p. 51.



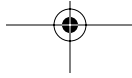
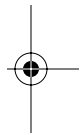
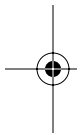


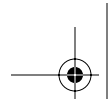
CONTRIBUTION AU DÉBAT SUR LE FÉDÉRALISME CANADIEN

Tout régime politique, comme le fédéralisme, est intimement lié à l'État. Il n'en est pas que la structure formelle ni une sorte d'organisation/distribution des compétences entre ordres de gouvernement. Tout régime fédéral, comme tout régime unitaire, est bien davantage qu'une institution juridique dictant l'organisation du politique. Le régime a une double configuration : a) il est lié à l'État dans sa matérialité la plus concrète dans la mesure où il organise, répartit ou distribue les fonctions étatiques en modulant les divers lieux de pouvoir légitime ; b) il fournit la représentation idéologique par laquelle le pouvoir de l'État intègre, de manière spécifique, les diverses composantes de la société, dans le cadre d'une spécialisation plus ou moins poussée de chaque ordre de gouvernement, selon les périodes et les exigences de cette relation.

L'État, dans son rapport à la forme de régime spécifique au Canada, le fédéralisme, est donc un vecteur incontournable de l'analyse politique. Il faut d'abord penser l'État pour ensuite penser le fédéralisme, ce que les Pères de la Confédération ont précisément tenté de faire en établissant les pouvoirs de l'État sur la base d'une organisation abusivement appelée « confédération ». Le rôle spécifique que joue le fédéralisme au Canada dans la structuration de l'État puis, inversement, le rôle de l'État sur la répartition des pouvoirs et compétences lie le juridique au politique. La forme de régime retenue par les constitutionnalistes canadiens a représenté pour eux la meilleure forme de partage des pouvoirs pour l'établissement des conditions d'exercice de la domination susceptible d'associer les deux peuples fondateurs dans un pacte commun afin d'apaiser les revendications de ce qui allait devenir le Québec en lui garantissant le respect relatif de son identité en même temps que des compétences exclusives dans des domaines de pouvoir constitutifs de l'État.

Cette approche permet de dégager la logique étatique qui est à l'œuvre au Canada, logique qui constitue les provinces en autant de régions *de* l'État et *dans* l'État, mais de manière différenciée selon les phases et formes de l'État, telles les phases libérale, interventionniste et néolibérale. Ce cadre d'analyse permet aussi d'identifier les difficultés rencontrées par l'affirmation du Québec comme nation distincte. Enfin, en dernier lieu, on verra que les transformations qui ont cours depuis la dernière décennie font peser sur la



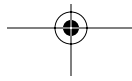
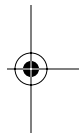
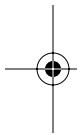


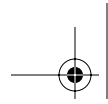
logique du pouvoir d'État au Canada une attraction vers le centre, c'est-à-dire une centralisation manifeste sous l'effet d'une autre logique d'État, celle de la mondialisation et les effets de libéralisation du politique qu'elle induit.

B. L'État

Afin de rendre clairs les présupposés sur lesquels repose cette proposition, je poserai d'abord brièvement ce qu'est l'État. M'inspirant de Max Weber, je rappellerai que chaque État, dans sa forme moderne, est un rapport de pouvoir par rapport à une société donnée dont les formes concrètes de domination s'appuient sur le consentement des citoyens. Cette légitimité accordée par les citoyens à l'exercice du pouvoir par l'État, par des processus d'occultation des enjeux, lui permet aussi de faire appel à la coercition, perçue comme légitime, dans tous les cas d'effraction aux règles, normes et obligations légitimement consenties. Le consentement des citoyens aux lois et aux pratiques juridico-politiques reconnues comme légitimes n'est possible qu'à condition que ces lois et pratiques s'exercent en s'appuyant sur des recours également perçus comme légitimes. La Constitution canadienne, qui prescrit le mode de distribution des compétences gouvernementales, en l'occurrence sur un mode relativement décentralisé entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux, fournit à l'État une première base de légitimité dans la mesure où, en principe, les citoyens reconnaissent la légitimité de cette constitution. J'éviterai ici de rappeler les conditions particulières d'institutionnalisation de la Constitution du Canada, ni celles de son rapatriement, ni celles de ses procédures d'amendements éventuels pour m'en tenir au principe général de la reconnaissance de cette légitimité instituante par le peuple de chaque État. On sait trop que, dans sa formation, le Canada a échappé à cette configuration classique.

L'État ne peut donc se réduire aux paramètres fournis par une constitution, quoique le rôle de celle-ci consiste à en poser les limites. L'État n'est pas réductible aux institutions qui circonscrivent les limites de sa domination. Si « l'État se présente comme une entité juridique, gouvernée et régie par le droit [...] cependant,





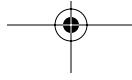
CONTRIBUTION AU DÉBAT SUR LE FÉDÉRALISME CANADIEN

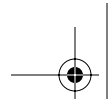
droit et État ne sauraient pour autant être identifiés »⁹. Tout État, outillé d'une constitution qui institue la forme de régime et l'organisation des pouvoirs et compétences des ordres de gouvernement, effectue la synthèse de l'ensemble des rapports de pouvoir qui traversent la société à laquelle il s'articule. « Il est dès lors vain de chercher à le “naturaliser”, par la recherche d'éléments “objectifs” de définition, visant à fixer son “essence” ». Comme le dit J. Chevallier, « les “éléments constitutifs” de l'État sont en réalité indissociables du processus même de construction étatique, en tant que cadres de délimitation de sa surface d'emprise et des conditions d'exercice de sa puissance »¹⁰. La synthèse qu'opère ainsi l'État s'effectue à travers des lieux de pouvoir multiples, à travers des rapports de domination et de subordination, entre des espaces de pouvoir légitimes, coordonnés et/ou concurrents et articulés de manière propre à chaque cas. Les formes de régime peuvent changer, les institutions peuvent être remodelées, les compétences entre des ordres de gouvernement peuvent être plus ou moins partagées, décentrées, les frontières de l'État peuvent être élargies ou rétrécies (suite au consentement d'autres États ou de la communauté internationale), mais chaque État demeure cet unique faisceau de relations à la conquête du consentement, ayant une reconnaissance légitime qui l'autorise à avoir recours à la coercition pour assurer sa domination et sa reproduction.

À ce titre, le pouvoir de l'État est indivisible : il n'est pas une somme répartie entre des parties distinctes comme le serait l'addition du pouvoir des provinces et du pouvoir central. Il forme un tout dont la fonction même est l'intégration des parties qui le constituent. En cela, quelles que soient les formes successives de l'État observées à travers le temps, autoritaire, libérale, interventionniste ou néolibérale, quel que soit son régime ou sa constitution, l'État, comme synthèse de tous les rapports de pouvoir qui produisent le consentement et autorisent son contrôle, est indivisible. L'État n'est donc pas identique à la somme de ses parties ni à aucune d'elles

⁹ *Id.*, p. 51.

¹⁰ Jacques CHEVALLIER, *L'État*, Paris, Éditions Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 1999, p. 3.



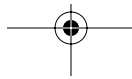


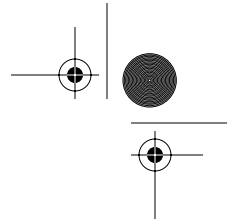
prises séparément. Il resterait à savoir si une province canadienne peut être considérée, du point de vue politique, comme un État, compte tenu de l'appellation répandue d'« État fédéré », compatible avec les assises juridiques du fédéralisme, surtout dans le cas spécifique d'une confédération. Cette appellation me semble devoir être ici abandonnée dans la mesure où la Constitution canadienne, *même si* et précisément *parce que* les juristes utilisent l'expression de « souveraineté partagée », conçoit la répartition des compétences comme un « partage ». Le fédéralisme demande à être analysé dans le rapport spécifique qu'il établit avec l'État au cours des temps historiques qui induisent des transformations dans ses rapports avec la société dans son ensemble au cours de l'exercice de la domination politique. Ces postulats permettent ensuite de mieux situer les limites des explications strictement juridiques ou conjoncturelles de l'évolution du fédéralisme au Canada.

II. CRITIQUE DE QUELQUES INTERPRÉTATIONS COURANTES

A. L'explication juridique

Cette approche veut donc déborder tout cadre strictement juridique afin d'éviter de restreindre le regard qu'on peut porter sur le fédéralisme en le représentant sans tenir compte des modifications structurelles qui s'imposent historiquement à l'État dans son rapport à la société. À ce propos, l'influence du juriste viennois, Hans Kelsen (1934), sera dominante dans grand nombre de représentations du fédéralisme au Québec. Les travaux d'Andrée Lajoie échappent fort heureusement à cette réduction. Pour Kelsen, l'État n'est rien d'autre qu'un « ordre juridique » qui trouverait dans le droit sa propre explication qui procéderait d'une autorité suprême extérieure dont la seule origine suffirait à poser le fondement, la Constitution, supposée contenir par définition la validité de ses propres prescriptions. Ainsi, l'État échappe à l'analyse de la dynamique sociale et des forces politiques qui le sous-tendent et qui pèsent sur sa transformation et sur celle du régime. Sous l'influence de la pensée kelsénienne, les débats qui ont cours au Québec sur le caractère *trop* centralisé ou *pas assez* décentralisé du fédéralisme canadien se sont constitués en pur discours idéologique ayant pour





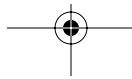
CONTRIBUTION AU DÉBAT SUR LE FÉDÉRALISME CANADIEN

fonction d'occulter le rôle unificateur de l'État agissant envers et contre le partage réel ou fictif des pouvoirs. Non que l'approche juridique ne soit indispensable : elle l'est mais comme facteur subordonné à la logique du pouvoir et de l'État. Le fédéralisme, comme toute autre forme de régime, est au cœur de l'État dont il en représente un des éléments constitutifs en tant qu'*instrument* d'organisation (centralisation/décentralisation) de ses relations avec la société et l'État.

Le cas des transformations institutionnelles de l'Union européenne à cet égard peut être évoqué. Maurice Duverger précise à propos de l'Union européenne : « il y a une différence fondamentale entre une fédération qui accompagne un seul et même État-nation et une fédération constituée par des États-nations divers qui lui préexistent »¹¹. De plus, on verra que la nécessité d'une plus grande intégration de la plupart des enjeux qui traversent les États européens réunis par ce traité induit une pénétration progressive de mesures et de pratiques juridiques visant, par exemple, l'uniformisation de certains secteurs du droit, comme le droit pénal¹². On ne peut nier que les transformations des rapports sociaux et les transformations du politique et de l'État s'influencent mutuellement aussi bien dans un cadre coopératif que dans un État unitaire. La formation d'espaces interétatiques, telle que l'Union européenne, indique bien que le droit et le politique évoluent dans une dynamique d'action réciproque. À cet égard, l'étude de la période keynésienne au Canada, qui est repérable à partir des années 60, permet de démontrer que c'est la logique d'intégration de l'État, dominée pendant cette phase par l'attribution des fonctions de régulation du travail, qui répartit ces fonctions entre le centre et les gouvernements des provinces agissant fortement sur l'équilibre de leur relation.

¹¹ Anne LEGARÉ, *La souveraineté est-elle dépassée? Entretiens avec des parlementaires et intellectuels français autour de l'Europe actuelle*, Montréal, Éditions du Boréal, 1992, p. 25.

¹² Voir à ce propos les plus récents travaux de Mireille DELMAS-MARTY.





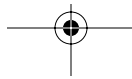
En effet, la mise en place de la forme interventionniste de l'État marque une rupture fondamentale dans le fonctionnement du fédéralisme en modulant différemment les types de liens qui se nouent entre l'État et la société selon les paliers de gouvernement, tout particulièrement saisis par la prise en charge de conditions permettant d'assurer la régulation sociale, économique et politique, à l'aide, par exemple, des politiques d'emploi, de sécurité et d'assurance sociale. Les ajustements des politiques fiscales auront pour fins, dans ce contexte, de peser sur les conditions d'exercice de la domination et du contrôle de l'État sur la société selon les phases que traverse celui-ci.

B. L'explication par la conjoncture

Il importe de voir, enfin, que ces transformations de la forme de l'État ne sont pas seulement issues des partis politiques élus. Elles ne relèvent pas seulement d'ajustements *conjuncturels* ou aléatoires de la vie politique, économique et sociale des gouvernements. Ces transformations sont le résultat des conditions structurelles dans lesquelles se nouent les rapports de création et de distribution de la richesse ; ils procèdent de changements dans le rapport entre la société et l'État et introduisent la nécessité d'instituer de nouvelles formes de régulation sociale. Comme l'écrit Jacques Chevallier, « le pouvoir se trouve détaché de la personnalité contingente de ses détenteurs réels pour être transféré à une entité censée être la source de tout pouvoir »¹³. Ainsi, à l'ère keynésienne, suivant les effets des transformations structurelles du rapport entre l'État et la société, les politiques sociales, équipements et allocations de toutes sortes, seront de plus en plus socialisées, c'est-à-dire prises en charge par l'État et insérées dans la législation étatique *aux deux niveaux de gouvernement*. L'intégration des rapports salariés dans l'État devient le noyau central de la nouvelle politique économique de l'État telle que conçue par Keynes.

Ainsi, on voit apparaître des mécanismes obligatoires de solidarité collective ou de protection mutuelle des travailleurs, codifiés

¹³ J. CHEVALLIER, *op. cit.*, p. 14.

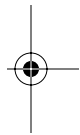
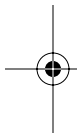




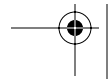
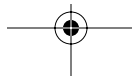
CONTRIBUTION AU DÉBAT SUR LE FÉDÉRALISME CANADIEN

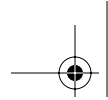
par les différents paliers de gouvernement sollicités dans la réalisation des finalités de ces modes de régulation : les différents impôts, les assurances, le droit du travail prescrit aussi bien aux employeurs qu'aux salariés, etc. Ces mesures échappent désormais à la négociation individuelle pour être réglementées par les gouvernements. De telles mutations auront pour effet d'incorporer de plus en plus les rapports sociaux dans la logique étatique, instituant une certaine dépendance des citoyens par rapport à l'État les privant de plus en plus de représentations libres de leur rapport au politique.

Au Canada, certaines mesures, antérieures à l'État-providence, avaient été implantées par le gouvernement central, comme la sécurité de la vieillesse en 1951, comme l'assurance chômage en 1956 et l'assurance hospitalisation en 1957, mesures qui se superposaient aux formes traditionnelles d'assistance aux plus démunis. Mais ces mesures n'avaient pas encore pris l'allure des *changements qualitatifs* qui s'implanteront de façon nette à partir des années 60. La politique économique keynésienne se structure autour d'une régulation globale de l'emploi qui se caractérise fondamentalement par l'intégration de différents champs : au palier fédéral, l'assurance, et au palier provincial, l'assistance. C'est ce que j'ai déjà exposé avec Nicole Morf dans une étude des transformations du libéralisme et du passage au keynésianisme¹⁴. Car il devient intéressant de se demander comment le fédéralisme canadien s'ajustera à l'égard de la nouvelle répartition des divers lieux de pouvoir suscitée par les exigences de la phase keynésienne qui, dans sa forme exponentielle, est surtout réalisée à partir des années 60. En s'appuyant sur l'apparition des premières mesures sociales, Andrée Lajoie conclut avec raison que « depuis la fin de la deuxième guerre en effet s'était édifié ici un État-providence, dont les programmes sociaux – liés à la forme même du fédéralisme coopératif et à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans des domaines de juridiction provinciale, qui dominent cette période – et leur effet redistributeur du revenu national exigeaient au contraire l'intervention continue et progressiste du législateur dans la société civile [...] » Et elle



¹⁴ Anne LEGARÉ et Nicole MORF, *La société distincte de l'État, Québec-Canada 1930-1980*, coll. « Brèches », Montréal, Éditions Hurtubise HMH, 1989, p. 95 à 172.





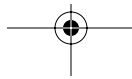
ajoute « ce n'est sans doute pas non plus par hasard si c'est en matière de politiques sociales que la Cour a d'abord exercé sa retenue »¹⁵ en précisant que « la Cour baigne nostalgiquement au départ dans un libéralisme classique fictif pour le Canada, alors que l'État-providence règne ici depuis plus d'un quart de siècle ». On peut en effet dire que des formes d'État-providence ont précédé l'extension effective des mesures proprement keynésiennes.

En fait, les transformations de la forme de régime sont l'expression du rôle prédominant de la logique étatique dans la structuration des rapports sociaux, au-delà de toute idéologie de centralisation/décentralisation propre aux débats sur le fédéralisme. Ces transformations peuvent ne pas être perçues par les différents acteurs jusqu'à ce qu'elles deviennent prédominantes par leurs effets sur les institutions et sur leurs porteurs. Si le régime fédéral canadien produit sur le plan juridico-politique une séparation formelle des institutions et lieux de pouvoir, il organise, de surcroît, la ségmentation du champ sociopolitique de l'État en scènes interdépendantes et il est ainsi mis au service d'une nouvelle réorganisation des rapports entre la société et l'État.

III. LA SPÉCIFICITÉ DU CANADA

Il est intéressant de soumettre le cas canadien à cette problématique. Je tenterai de montrer comment l'État au Canada, au cours des transformations nécessaires commandées par les nouveaux rapports sociaux qui caractérisent la période keynésienne ou interventionniste, c'est-à-dire à partir des années 60 et jusqu'à la fin de ce siècle, se subordonne le fédéralisme d'une manière spécifique pour en faire un élément participant de sa cohésion et de son unité. L'État, à toutes les étapes que franchit son rapport à la société, *instrumentalise la forme de régime* pour en faire un mode approprié de domination ou de contrôle de la société. En résumé, quatre conditions historiques semblent agir sur le rapport entre l'État et la forme de régime : 1) dès l'origine, le fédéralisme est la forme de régime donnée par la Constitution afin de réunir les quatre provinces d'ori-

¹⁵ A. LAJOIE, *op. cit.*, note 1, p. 80-82.



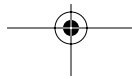
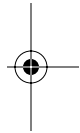


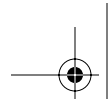
CONTRIBUTION AU DÉBAT SUR LE FÉDÉRALISME CANADIEN

gine et de régir les rapports économiques, sociaux et politiques qui les traversent ; 2) ainsi, par le biais du fédéralisme, l'État canadien tente d'unifier/intégrer les diverses composantes réunies par le Statut de Westminster de 1931 dans l'esprit autonomiste que ce traité vise à lui donner ; 3) le fédéralisme subit ensuite les modifications nécessaires pour répondre aux finalités de l'État dans son rapport aux transformations de la société, telles qu'on les observe à l'échelle des sociétés occidentales. À titre d'exemple, la phase keynésienne de l'État sera un processus mis en place dans la plupart des sociétés libérales du milieu du XX^e siècle ; 4) enfin, le fédéralisme canadien, afin de s'ajuster à la phase interventionniste de l'État, modifie la configuration du rapport entre les scènes provinciales et fédérale qui permettra ensuite d'esquisser les conditions du passage au XXI^e siècle.

IV. LE FÉDÉRALISME ET L'ÉTAT : UN JEU DE MIROIR

Le fédéralisme produit, en effet, sur le plan juridico-politique, une séparation formelle des institutions étatiques et des lieux de pouvoir de l'État. Mais son véritable intérêt réside dans le fait que le fédéralisme, en organisant la segmentation du champ sociopolitique en onze scènes en apparence relativement autonomes sur le plan juridico-politique, c'est-à-dire en dix gouvernements provinciaux plus le gouvernement central dit « fédéral », institue du même coup une différenciation du champ politique en espaces interdépendants où se nouent de façon complexe et renouvelée les rapports de domination/intégration entre la société et l'État. Le régime fédéral canadien est à la fois le facteur qui institue le caractère fragmenté des lieux et des enjeux de pouvoir, tout en ayant l'obligation de se *subordonner* à la nécessité implacable de consolider *l'unité* de l'État. Ainsi, le fédéralisme ne segmente pas le champ politique sur un mode indifférencié : il répartit les lieux de pouvoir de l'État et ses fonctions de légitimation, de consentement, d'intégration, d'autorité et de contrôle en un champ étatique double attribuant à chaque ordre de gouvernement un rôle spécifique. Il doit être ainsi un facteur d'intégration des rapports sociaux aux deux niveaux de l'État donnés par le régime fédéral, à la fois au niveau des provinces et au niveau central.





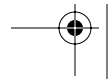
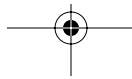
MÉLANGES ANDRÉE LAJOIE

Ayant l'air, en apparence, d'effectuer une simple division des responsabilités et des champs de compétences entre ordres ou unités juridiquement constitués (ce qu'on tend à appeler la centralisation/décentralisation), le régime opère un déplacement des lieux du pouvoir de l'État de façon telle que celui-ci réponde de manière plus appropriée à la logique interne du pouvoir qui est le sien et à sa nécessaire extension, logique sans cesse confrontée aux transformations, à la combativité, à la créativité et à la résistance de la société civile. Ainsi, le Canada, après une phase de consolidation de son autonomie par rapport à la métropole (1867-1896), instituera une première phase pendant laquelle les fonctions de l'État s'accomplissent dans une logique libérale. En conséquence, c'est seulement pendant cette période que la séparation des pouvoirs entre le centre et les provinces s'effectue sur le mode d'une répartition des compétences laissant croire à un quasi-fédéralisme. À partir des années 60, le Canada s'ajuste manifestement (malgré un certain retard par rapport à la périodisation internationale) aux marques de l'ère keynésienne pendant laquelle les rapports entre la société et l'État modifient de façon significative l'analyse du fédéralisme canadien. Enfin, après la consolidation de l'État-providence sous la forme keynésienne, l'État est soumis aux forces acquises de la mondialisation et entre dans une phase néolibérale qui accroîtra une nécessaire centralisation vers le palier fédéral afin de faciliter/forcer l'extension des processus de libéralisation du politique par les gouvernements provinciaux.



V. LES EFFETS DU KEYNÉSISME SUR LE RÉGIME FÉDÉRAL AU CANADA

Le fédéralisme au Canada construit l'État à travers deux espaces politiques d'affrontements (imaginaires et réels), deux lieux d'intégration, d'élaboration du consentement, etc. : le gouvernement provincial et le gouvernement central. Durant l'ère interventionniste, la place des salariés dans l'État se joue aux deux niveaux, central et régional. Mais comment ? Tout d'abord en *infirmant* l'idée d'une émergence privilégiée et causale des transformations de l'État au palier central. L'identification de l'État au gouvernement fédéral ne sera plus prédominante pendant cette période. De façon plus contrastée, dans la phase pré-keynésienne, soit avant 1960, le fédéra-





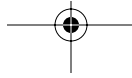
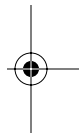
CONTRIBUTION AU DÉBAT SUR LE FÉDÉRALISME CANADIEN

lisme instituait tendanciellement les paliers central et provincial en tant que deux réseaux d'appareils, chacun ayant une certaine spécialisation selon divers types de fonction de l'État. De façon schématique, on dira que l'aspect plus directement répressif, tel que le veut la Constitution, incombait sans conteste au palier central (fédéral : tribunaux de dernière instance, lois d'exception, etc.), tandis que les dispositifs de consentement et de subordination politiques s'élaboraient au sein des appareils provinciaux (culture, éducation).

Cette démarcation assez étanche, donnée par la Constitution canadienne, trouvera un tout nouvel équilibre pendant la phase interventionniste. Au cours de l'émergence de cette forme d'État, on voit apparaître une spécialisation de plus en plus tranchée des fonctions de légitimation de l'État, consentement et contrôle. Les provinces, parce qu'elles sont au premier plan des luttes politiques et des affrontements au pouvoir de l'État, joueront un rôle aussi important que le palier central. Jusqu'aux années 95, fin de l'ère keynésienne, deux processus moduleront en fait les relations entre le palier central et les régions au cours de cette période (des années 1960 à 1995).

A. Le premier processus : intégration et cohérence

Le premier processus à l'œuvre est une intégration croissante des lieux de pouvoir centraux et régionaux autour des fonctions plus directement économiques de l'État. Ainsi, pendant cette période, l'État canadien dans son ensemble gagne en cohérence et les différents paliers sont de plus en plus intégrés et interdépendants. En prenant pour exemple des champs d'intervention étatique dans le domaine de la santé et de la sécurité sociale (assurance et assistance publique), on constate que ces champs, relevant surtout sur le plan constitutionnel de juridictions provinciales, tiennent de plus en plus compte quant à leurs pratiques de la présence du palier central. Ainsi, les politiques provinciales deviennent plus intégrées et plus cohérentes du point de vue de l'État dans son ensemble, alors que le nouveau rôle du *palier central se définit comme lieu d'élaboration* d'un nouveau type de politique économique et organisateur d'hégémonie. Le gouvernement fédéral se donne comme garantie



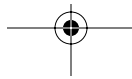
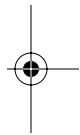


des politiques d'intégration de l'ensemble en dictant aux gouvernements provinciaux leurs priorités.

B. Le deuxième processus : hiérarchisation et spécialisation

On repère ensuite un *mouvement de spécialisation et de hiérarchisation des deux paliers de l'État*. C'est le palier central qui se constitue de plus en plus comme garant du rôle interventionniste de l'État. Cependant, cette place déterminante ne signifie pas que les gouvernements des provinces auront un rôle marginal ou mineur. Le palier provincial de l'État ne sera ni assimilable à un lieu de repli des éléments secondaires du pouvoir, ni comparable à un lieu de gestion ou d'exécution des politiques fédérales. Les politiques des provinces deviendront elles aussi des lieux où s'élaborera le rapport de la société à l'État dans son ensemble. Les gouvernements des provinces en seront le lieu immédiat d'élaboration, lieu concret au sens fort. Ainsi, si c'est au centre que se fixent les règles du jeu, c'est au niveau des provinces que le jeu se joue. Alors qu'en ce qui concerne l'aide sociale, le noyau dur de la politique économique se trouve progressivement intégré au palier central, c'est au niveau des gouvernements des provinces que se cristallisent les nouveaux rapports sociaux sur un mode plus directement politique et régional.

Cette tendance forte se remarque plus directement encore dans les relations de travail que le gouvernement central cède sans état d'âme aux provinces. Une fois qu'ont été acquises les normes de travail données par le gouvernement central, on verra apparaître la supériorité d'une gestion décentralisée. Les codes de travail seront fixés dans les provinces en permettant de tenir compte du développement très inégal de la mobilisation syndicale (par exemple, au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique). Le principe de cette gestion décentralisée n'apparaît plus comme un accident de l'histoire, une vertu du fédéralisme, un archaïsme hérité de l'ère libérale, mais comme un trait spécifique de *l'intégration structurelle des provinces/régions dans l'État*. La période libérale du rapport entre la société et l'État, qui avait prévalu jusqu'aux années 60, avait bien démontré la difficulté du fédéralisme canadien, tel que conçu par les Pères de la Confédération, d'assurer le consensus





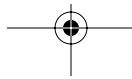
CONTRIBUTION AU DÉBAT SUR LE FÉDÉRALISME CANADIEN

social à travers des formes réelles de décentralisation du pouvoir de l'État et hors de l'intégration des fonctions étatiques exercées par les deux niveaux de gouvernement.

VI. UNE ADAPTATION DU FÉDÉRALISME À L'ÉTAT

C'est pourquoi on pourra observer, pendant la phase interventionniste, une meilleure fonctionnalité du fédéralisme canadien du point de vue de l'intégration et de la cohérence nécessaires à l'État keynésien. La nouvelle cohésion des interventions étatiques est parvenue à s'implanter malgré le fractionnement des lieux de pouvoir et même *grâce à ce fractionnement*. Mais ceci n'aura été possible qu'à travers une adaptation du fédéralisme lui-même. Le régime politique se transformera à travers une claire perméabilité des deux paliers de l'appareil d'État, c'est-à-dire par une *véritable intégration organique des ordres de gouvernement*. Cette transformation amènera le palier fédéral à servir de « noyau dur », de matrice, de cadre général des rapports sociaux. En réalité, il n'est pas abusif de dire que pendant cette période, le fédéralisme inscrit la logique étatique dans une intégration décentrée et masquée par l'apparente autonomie des gouvernements provinciaux. *En fait, le centre est partout.*

Pendant la période keynésienne, le caractère normatif et nécessaire de l'interventionnisme se reportera hors du champ central pour se diffuser au niveau des espaces étatiques provinciaux. Les dispositifs de consentement, les concessions aux salariés, sont *balisés* au niveau central, mais réalisés effectivement dans des politiques provinciales fortement *différenciées*. Ainsi, des luttes très inégalement organisées régionalement ont permis d'éviter d'étendre certains compromis à toutes les provinces et donc de limiter au minimum les concessions inévitables aux salariés. Ce fonctionnement spécifique de l'État canadien pendant l'ère keynésienne a marqué le report des contradictions sociales vers les appareils provinciaux tout en faisant des forces politiques élues au niveau des provinces le rôle de leviers de l'État dans l'établissement des nouvelles formes de consentement. C'est pourquoi, malgré ces apparentes contradictions, les provinces, depuis cette période, ne peuvent aucunement s'analyser en termes de réels « États autonomes ». Les





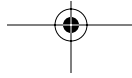
rapports sociaux, au niveau des provinces ou des régions, sont élaborés centralement, mais ils détiennent en même temps une « épaisseur » qui rendra difficile et complexe leur passage à la période subséquente, commandée par des tendances inverses, néolibérales, en quête d'une plus grande dérégulation et privatisation, en tant qu'effets de la mondialisation sur le rapport État/société.

VII. QUELS EFFETS AU XXI^e SIÈCLE ?

Il importe, en effet, de ne pas passer sous silence les processus à l'œuvre depuis une décennie dans le mouvement propre à l'État et à la société civile. Les écrits sont abondants sur le sujet, quoique celui-ci soit loin d'être épuisé. Les analyses imprégnées de la pensée de Kelsen sur l'État de droit, donnant à le voir à travers l'autonomie absolue du droit, ont ainsi réussi à créer une sorte de mur invisible autour de l'analyse du fédéralisme canadien. Comme effet de cette méthode, les modalités d'adaptation du fédéralisme, observées à travers les tendances centralisatrices accentuées du palier fédéral de l'État depuis les dernières décennies, sont réduites à des conflits de juridiction. Plusieurs de ces analyses expliquent ce centralisme, comme on l'a montré plus haut, en tant qu'effet de l'idéologie de l'un ou de l'autre des partis politiques

Afin d'analyser la période qui fait suite à l'ère keynésienne et sans faire appel à une périodisation trop rigide, on reconnaîtra que la mondialisation a pénétré le discours politique (et non seulement économique) depuis plus de dix ans. Hubert Védrine le rappelle non sans ironie en disant « quant à la mondialisation, elle serait heureuse [...] elle ferait basculer les frontières, reculer les crispations identitaires, le repli sur soi »¹⁶. On a ainsi beaucoup parlé du soi-disant « dépérissement de l'État », en accordant une importance secondaire aux effets réels de la mondialisation sur les nouveaux rapports institués à l'intérieur des paramètres des États dits « en voie de dépérissement ». Si l'État tend à jouer un rôle différent dans l'établissement du consensus et dans la légitimation du contrôle, ce sont les nouvelles forces sociales qui commandent cet

¹⁶ Hubert VÉDRINE, *Continuer l'histoire*, Paris, Fayard, 2007, p. 10.



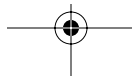
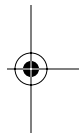


CONTRIBUTION AU DÉBAT SUR LE FÉDÉRALISME CANADIEN

exercice qui devraient nous intéresser. À titre d'exemple, on notera l'omniprésence du discours de légitimation des impératifs de sécurité qui portent entre autres sur la question des frontières de l'État. La présence d'une puissance étrangère, les États-Unis, dans les ports du Canada et dans celui de Montréal, n'inquiète personne. Par ce relais, le discours sur la sécurité et ses effets réels, les représentations des frontières de l'État sont pourtant modifiées

C'est le néolibéralisme, accompagnant la mondialisation, qui agira sur l'État, au Canada, ayant un effet particulier sur le régime politique. L'ALENA, traité de libre-échange et, par conséquent, initiateur d'une plus grande intégration économique entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, condensera à lui seul la nouvelle logique qui dominera les rapports entre la société et l'État. À lui seul, le chapitre 11 de ce traité suffit pour comprendre que l'État est ainsi placé dans un rôle second par rapport aux multinationales dont les exigences serviront de critère dans le règlement des conflits qui opposeront les États au marché. Ce dernier est le nouveau modulateur du social, de plus en plus forcé de se départir de ses acquis pour les céder aux forces aveugles du libre-échange. La société civile se dit transnationale et le rôle de l'État est de plus en plus soumis aux pressions d'une économie mondialisée ou régionalisée.

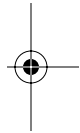
C'est dans ce contexte que le fédéralisme canadien s'adaptera à la nouvelle configuration du politique. Le gouvernement central, organisateur d'hégémonie, doit désormais contribuer à assurer les conditions d'exercice du rôle *second de l'État au Canada* par rapport aux exigences de son puissant voisin et principal partenaire économique, les États-Unis. La libéralisation du politique est à l'ordre du jour. C'est le gouvernement fédéral qui devra amener les gouvernements des provinces à s'engager dans des processus de retrait des champs activés par la régulation sociale. Il ne sera pas facile d'induire de telles transformations structurelles. Les recours théoriques aux idéologies de l'internationalisation seront désormais mis à contribution. La naissance d'une « société civile mondiale » sera proclamée. Les citoyens se représenteront leurs rapports au politique par des logiques transnationales accompagnant les différents mouvements sociaux altermondialistes. Le national sera de plus en plus discrédité. Ces nouvelles conditions devraient être plus favorables à une logique insistante de *privatisation du social*





MÉLANGES ANDRÉE LAJOIE

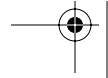
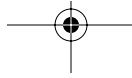
et du culturel. Les nouvelles stratégies du gouvernement fédéral dans les champs de redistribution du pouvoir fiscal forceront le retrait relatif des gouvernements provinciaux des domaines de prise en charge des mesures de soutien sociales. Le déficit fiscal des provinces, tant dénoncé, sera un des fers de lance de l'obligation de retrait des gouvernements des provinces du champ social. Dans le cadre du fédéralisme canadien, ceux-ci seront à l'avant-poste de ces processus progressifs de transformation. Les apparentes concessions faites aux provinces par le gouvernement fédéral serviront d'habile maquillage pour occulter ou atténuer des mesures de centralisation fiscale privant les provinces de plus en plus des moyens de remplir leurs fonctions de soutien et de régulation du social, devenues contraires aux règles impériales du libre-échange et de la mondialisation. Les politiques de sécurité, par ricochet, politiques de défense, militarisation et contrôle des frontières, etc., serviront de nouvelles formes de légitimation du contrôle de l'État désormais au service d'un nouvel ordre. Dans ce contexte, la spécificité du Québec rencontre de nouveaux obstacles à son émancipation.



VIII. LE QUÉBEC DANS LE CANADA

Pour des raisons qui sont propres à son histoire, l'État au Canada ne peut pas se penser hors de la dialectique suscitée par la question nationale québécoise. Cette question organise non seulement les rapports entre le Québec et le Canada. C'est en effet dans l'espace particulier ouvert par le Québec *au sein du Canada* qu'il faut comprendre, en partie du moins, la force potentielle des régionalismes des gouvernements provinciaux menant à un mouvement constant de fragmentation/unification. Ce régionalisme sera d'ailleurs plus ou moins accentué suivant les formes successives de l'État.

Certaines analyses sont tentées, surtout au niveau du Québec, de ramener le palier fédéral de l'État à sa seule dimension d'« oppresseur national » et les provinces à de purs effets d'un régime constitutionnel déséquilibré. Dans cette approche, le risque est grand d'assimiler le palier fédéral de l'État, le gouvernement fédéral, à l'État lui-même et de penser les gouvernements provinciaux comme des appareils séparés de l'État, c'est-à-dire comme des États fédérés, des gouvernements autonomes ou des entités d'une véritable





CONTRIBUTION AU DÉBAT SUR LE FÉDÉRALISME CANADIEN

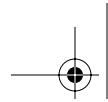
fédération. Une thèse classique fort répandue en droit constitutionnel considère, comme l'écrit Maurice Duverger, que « les autorités placées à la tête d'une fédération ont un véritable pouvoir gouvernemental sur les États-membres : la fédération elle-même constitue un super-État par rapport aux États-membres »¹⁷. Malgré la convergence apparente de cette théorisation avec le comportement des partis politiques de la scène fédérale, et malgré la convergence exprimée par le rôle d'organisateur du palier central dans l'établissement des conditions d'exercice des fonctions de consentement et de contrôle de l'État, il importe de lire au-delà de cette rationalisation quel est le rôle joué par les provinces canadiennes dans l'État. L'analyse de l'État dans son lien avec le fédéralisme canadien demande de cerner dans des termes moins schématiques la véritable insertion du Québec au sein de l'État canadien réalisée grâce au fédéralisme canadien.

On observe ainsi la tendance, quoique jamais pleinement réalisée, à la formation d'une nation canadienne et d'un État-nation canadien qui opèreraient la synthèse imaginaire et symbolique de tous les régionalismes. Un des fondements de cette représentation du Canada réside dans la production du Québec comme « région de la nation canadienne », et donc *comme simple province*, comme pur discours. En effet, le fédéralisme produit dans l'ère keynésienne le Québec en tant que *région comme les autres*, élément constitutif de l'État canadien.

Mais les processus politiques ont toujours un envers et le Québec ne saurait être qu'une région. Comme espace national, le Québec diffère largement des autres régions du Canada. Ce trait se traduit par l'ampleur et la résistance des luttes nationales qui posent autrement les termes du rapport entre les forces politiques locales et les autres forces politiques de l'ensemble canadien. Par contre, tous les efforts possibles seront faits par le palier central pour constituer et maintenir le Québec comme région. En conséquence, le Québec, en tant que partie constitutive du Canada, tend à se construire, à travers les partis fédéralistes, comme région et à travers les partis souverainistes, comme espace de résistance et

¹⁷ M. DUVERGER, *op. cit.*, note 7, p. 74.





MÉLANGES ANDRÉE LAJOIE

d'affranchissement en tant que nation. Le gouvernement québécois agit comme défenseur de la *nation* distincte qu'est le Québec mais, sur le plan fondamental, ses luttes politiques n'échappent pas à la logique spécifique de la domination étatique. Par le relais des politiques provinciales, ces luttes sont, malgré elles, incorporées dans l'État canadien. En fait, on peut dire que les compétences accordées aux provinces en tant qu'éléments constitutifs de l'État canadien, matérialisent la tendance à produire le Québec en région de l'ensemble canadien et sa disparition tendancielle comme nation. Si le gouvernement provincial produit quelque chose, c'est aussi cette région du Canada et pas seulement la nation québécoise. La reconnaissance du Québec comme nation par le gouvernement Harper est la superposition de la nation sur la région.

C'est d'abord sur la consolidation d'une région forte, c'est-à-dire symboliquement rattachée à l'ensemble canadien, que s'est effectuée dans un premier temps la négation renouvelée de la nation québécoise. La récente reconnaissance du Québec comme nation dans le Canada doit être perçue dans sa double signification pour l'État canadien : à la fois comme pur produit du langage qui tend à façonner le réel et effet positif d'intégration de toute représentation autonomiste de la nation québécoise *dans* l'État. Pour les souverainistes, la reconnaissance du Québec comme nation se donne plutôt comme conséquence d'une lutte pour la reconnaissance dont les effets oscillent encore entre des revendications d'intégration et une volonté de séparation.

L'ensemble des analyses qui précèdent peut laisser croire à un certain déterminisme qui commanderait les transformations du politique. En effet, celui-ci serait tributaire des changements commandés par l'économique et le social. Une telle lecture ne rendrait pas justice au réel dans son inépuisable capacité à construire, à fabriquer, à instituer de nouvelles conditions de liberté et de solidarité. En dernier ressort, c'est la démocratie qui permet d'avoir raison de tous les déterminismes.

