

Alliances et contrôle

Pourquoi le Québec et les Premières Nations partagent un même rapport à Ottawa

Au XVII^e siècle, les Français de la vallée du Saint-Laurent construisent leur présence en Amérique du Nord sur l'alliance plutôt que sur la conquête territoriale. Ce choix tient d'abord à un rapport de force démographique. Vers 1750, la Nouvelle-France compte environ 70 000 habitants, contre plus d'un million dans les colonies anglaises voisines, selon l'Encyclopaedia Britannica. Cette infériorité numérique oblige les autorités françaises à dépendre des nations autochtones pour le commerce des fourrures, la défense militaire et la connaissance du territoire qu'elles cherchent à exploiter. Cette dépendance entraîne aussi les Français dans les conflits entre nations autochtones : dès 1609, Samuel de Champlain se joint aux Algonquins et aux Hurons-Wendats contre les Mohawks, selon l'article que les historiens



Cornelius Jaenen et Andrew McIntosh consacrent à la Grande Paix de Montréal dans l'Encyclopédie canadienne. S'ouvre alors un siècle de conflits où les deux camps commettent des atrocités. La Grande Paix de Montréal, signée le 4 août 1701, y met un terme : trente-neuf nations autochtones envoient 1300 délégués négocier à Montréal, selon ce même article. Le traité confère au gouverneur de la Nouvelle-France un statut de médiateur reconnu dans les conflits entre nations, obtenu par une négociation prolongée où chaque partie consent des concessions réelles.

Cette alliance contient ses propres rapports de pouvoir. L'historien Maxime Gohier le rappelle dans une entrevue accordée à Radio-Canada : s'allier avec une nation revient aussi, d'une certaine façon, à prendre pied sur son territoire. Le commerce des fourrures sert les intérêts français autant que ceux des nations alliées, et la paix de 1701 procure d'abord à la colonie cinquante ans de liberté d'expansion militaire, selon l'Encyclopédie canadienne. Cette logique d'alliance intéressée produit malgré tout, dans ses effets concrets, un résultat différent de celui que produit le modèle des colonies anglaises et néerlandaises voisines, dans cette même région et à la même époque. La guerre des Pequots, menée par les colons anglais du Massachusetts et du Connecticut entre 1636 et 1638, se termine par la destruction de la nation pequot : les survivants sont vendus en esclavage dans les Antilles, selon le récit qu'en donne la World History Encyclopedia. Quelques années plus tard, en 1643, des soldats de la colonie néerlandaise de la Nouvelle-Néerlande massacrent plusieurs centaines de Lenapes et de Wappingers à Pavonia et à Corlears Hook, un épisode consigné dans le journal du colon David de Vries et connu sous le nom de guerre de Kieft. Ces deux conflits inaugurent un siècle et demi d'expansion fondée sur le déplacement systématique des nations autochtones. La stratégie française, elle, dépend de leur maintien comme partenaires commerciaux et militaires.

La Conquête britannique de 1760 inverse les rôles. Les francophones de la vallée du Saint-Laurent passent sous l'autorité d'une administration coloniale dont une partie de l'élite considère leur langue, leur religion et leurs institutions comme des obstacles à l'assimilation. L'Ordre d'Orange, fondé en Irlande du Nord en 1795 et implanté au Canada dès 1830, devient le principal véhicule organisé de cette hostilité. Selon l'article que l'Encyclopédie canadienne consacre à l'Ordre d'Orange au Canada, l'organisation atteint son apogée en 1920 avec une centaine de mille membres répartis dans 2000 loges à travers le pays. Quatre premiers ministres fédéraux, dont John A. Macdonald, et au moins dix premiers ministres provinciaux en ont fait partie, et presque tous les maires de Toronto entre 1850 et 1950 étaient orangistes. Cette influence politique débouche sur des lois concrètes. En 1890, le Manitoba adopte la Loi sur les écoles du Manitoba, qui abolit le français comme langue officielle de la province et retire le financement public des écoles catholiques. Selon l'historien Jean-Marie Taillefer, cité par Radio-Canada, l'installation massive d'orangistes venus de l'Ontario nourrit alors l'hostilité envers le catholicisme francophone dans la province. En 1912, l'Ontario impose à son tour le Règlement 17, qui interdit le français comme langue d'enseignement dans les écoles bilingues, selon l'Encyclopédie canadienne. Les nations autochtones subissent, à la même époque, un contrôle plus direct encore : la Loi sur les Indiens de 1876 place la gestion des terres, des fonds et de la gouvernance des bandes sous l'autorité du ministère fédéral, comme le rappelle l'article de l'Encyclopédie canadienne consacré aux bandes des Premières Nations.

Cette double histoire éclaire un aspect du fédéralisme canadien contemporain que l'on observe rarement sous cet angle. Le mécanisme juridique qui subordonne aujourd'hui les bandes autochtones à Ottawa repose sur un principe précis : une résolution de conseil de bande n'a d'effet que si le ministre des Relations Couronne-Autochtones l'approuve, selon l'article de Wikipédia consacré au gouvernement de bande, qui s'appuie directement sur le texte de la Loi sur les Indiens. Le Québec dispose, lui, d'un statut institutionnel distinct de celui des bandes : son Assemblée nationale légifère, sa constitution provinciale encadre ses institutions, et la Loi constitutionnelle de 1867 lui garantit des compétences exclusives, notamment en éducation et en matière municipale. Le mécanisme financier qui encadre l'exercice de ces compétences suit une logique de conditionnalité comparable à celle qui régit les bandes. Le pouvoir fédéral de dépenser permet à Ottawa de fixer des normes nationales et de réserver les transferts majorés aux provinces qui s'y conforment, une pratique que les juristes décrivent comme un obstacle direct à l'exercice des pouvoirs décisionnels provinciaux, selon une thèse de l'Université du Québec à Montréal consacrée à ce pouvoir de dépenser. La Loi canadienne sur la santé en offre l'exemple le plus connu : elle impose des normes nationales aux régimes provinciaux d'assurance maladie comme condition du versement intégral des fonds fédéraux, selon Services aux Autochtones Canada. Dans les deux cas, l'autorité locale conserve un pouvoir réel de décision quotidienne. L'argent et les normes qui en encadrent l'exercice proviennent toutefois d'un centre politique extérieur, capable d'en suspendre les effets.

Trois précisions s'imposent pour éviter qu'on étire ce parallèle au-delà de ce qu'il peut porter. D'abord, le rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada, déposé en 2015, qualifie le régime des pensionnats et la politique d'assimilation qui l'accompagne de génocide culturel délibéré, mené pendant plus d'un siècle contre les enfants des Premières Nations. Aucune politique fédérale appliquée au Québec depuis 1867 n'appartient à cette catégorie. Le parallèle proposé ici se limite à un mécanisme précis, la conditionnalité financière qui transforme l'argent et les normes en leviers de contrôle politique, quelle que soit la gravité très inégale des usages qu'on en fait. Ensuite, le Québec possède une capacité de négociation que les bandes n'ont pas : l'Accord Canada-Québec de 1991 lui donne la responsabilité exclusive de sélectionner ses immigrants permanents, selon la Bibliothèque du Parlement, un pouvoir sur sa propre composition démographique qu'aucune bande ne détient. Cette capacité s'arrête cependant au seuil des plus gros transferts : aucune province n'a renoncé au Transfert canadien en matière de santé pour échapper à ses conditions, le coût fiscal d'un tel refus restant prohibitif. Enfin, le contraste entre les modèles français, anglais et néerlandais vaut pour la vallée du Saint-Laurent aux XVIIe et XVIIIe siècles. Il ne constitue pas un jugement sur l'ensemble de l'empire colonial français, dont d'autres possessions, notamment dans les Antilles, ont une histoire bien plus violente.

Cette histoire dessine néanmoins un paradoxe réel. Les Français ont noué, avec les nations autochtones de cette région, des alliances que ni les Anglais ni les Néerlandais n'ont cherché à établir avec la même constance, et cette alliance a longtemps protégé un espace politique francophone en Amérique. Le Québec qui hérite de cette histoire se retrouve aujourd'hui, dans le cadre fédéral canadien, soumis à des mécanismes de conditionnalité financière qui reproduisent, par leur seul fonctionnement, la logique que la Loi sur les Indiens impose aux Premières Nations. Le fédéralisme canadien organise ainsi une hiérarchie où la dépendance financière sert d'instrument de contrôle politique, à des degrés très inégaux, qu'il s'agisse d'une nation autochtone ou d'une province.

Louis-Martin Carrière