Document generated on 07/15/2025 4:47 p.m.

Lien social et Politiques

Décentralisation, mouvements nationalistes et politiques sociales : les cas du Québec et de l'Écosse
Decentralisation, nationalist movements and social policies: The Quebec and Scottish cases

Daniel Béland and André Lecours

Number 56, Fall 2006

Le fédéralisme social. Les défis de la gouvernance à niveaux multiples

URI: https://id.erudit.org/iderudit/014977ar
DOI: https://doi.org/10.7202/014977ar

See table of contents

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)
1703-9665 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Béland, D. & Lecours, A. (2006). Décentralisation, mouvements nationalistes et politiques sociales : les cas du Québec et de l'Écosse. *Lien social et Politiques*, (56), 137–148. https://doi.org/10.7202/014977ar

Article abstract

The goal of this article is to propose a comparative perspective to strengthen our understanding of the relation between social policies and decentralisation of powers in multinational states. It starts by setting out a theoretical approach for understanding the complex and changing relations between issues of national identity and those of social protection. Examining the impact of nationalist movements on the development of the welfare state, the article documents how these relations are linked. The empirical focus is a comparison of Quebec and Scotland.

© Lien social et Politiques, 2007

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Décentralisation, mouvements nationalistes et politiques sociales : les cas du Québec et de l'Écosse

Daniel Béland et André Lecours

La résurgence du nationalisme subétatique et le développement de l'État social moderne sont deux tendances essentielles de la deuxième moitié du XXe siècle. Ces tendances prennent une configuration unique dans le cas des États politiquement décentralisés, c'est-à-dire ceux où sont établis des gouvernements et parlements régionaux jouissant de pouvoirs et d'une élite politique propres, qu'ils soient formellement des fédérations ou pas. La décentralisation politique amène souvent une complexification de la mise en œuvre, sinon de la formulation, des politiques sociales car elle implique la participation directe de plusieurs paliers de gouvernement. Dans un contexte multinational, c'est-à-dire lorsqu'une partie des citoyens se réclament d'une nation autre que celle associée à l'État central, la décentralisation engendre des relations originales entre identités territoriales, mobilisation nationaliste et protection sociale.

À travers une analyse des cas québécois et écossais, ce texte explore l'articulation institutionnelle et idéologique entre décentralisation et protection sociale dans un contexte multinational[1]. Sur le plan institutionnel, le contraste entre les deux pays dans lesquels ces régions évoluent est frappant. Le Canada est une fédération depuis sa création en 1867 et on y trouve toujours l'élément caractéristique du modèle fédéral, c'est-à-dire une division constitutionnelle des pouvoirs et de la souveraineté. Au chapitre de la protection sociale, les provinces jouent toujours un rôle de premier plan malgré l'expansion de l'État social fédéral durant et après la Deuxième Guerre mondiale. Le Royaume-Uni est un « État d'union[2] » qui s'est composé à travers la juxtaposition à l'Angleterre de différents territoires (Pays de Galle, Écosse et Irlande). Ce processus s'est accompagné d'une centralisation politique qui a duré jusqu'en 1999 alors que l'Écosse, le Pays de Galle et l'Irlande du Nord se sont vu offrir différents statuts d'autonomie politique. Cette nouvelle structure ne fait pas du Royaume-Uni une fédération ; en fait, le premier article de la *Loi sur l'Écosse* stipule que le parlement de Westminster demeure l'unique détenteur de la souveraineté politique. En suivant Ronald Watts, qui établit une distinction entre la fédération comme structure politique et le fédéralisme comme principe politique (Watts, 1997), il serait par contre possible d'affirmer que les réformes territoriales au Royaume-Uni sont d'inspiration fédérale. Dans ce contexte, un parlement écossais s'est reconstitué. En matière de protection sociale, le Royaume-Uni était jus-

Lien social et Politiques–RIAC, 56, *Le fédéralisme social. Les défis de la gouvernance à niveaux multiples.* Automne 2006, pages 137 à 148.

qu'à récemment beaucoup plus centralisé que le Canada. C'était notamment le cas du système de santé, le National Health Service constituant un symbole majeur de l'État social et de l'unité nationale britanniques. La récente vague de décentralisation a changé les choses, et ce bien que l'État social demeure généralement plus centralisé qu'au Canada.

Cet article a pour objectif principal d'offrir une perspective comparative susceptible d'enrichir notre compréhension des rapports entre les politiques sociales et la décentralisation politique dans un contexte multinational. Dans un premier temps, il s'agit de formuler une approche théorique permettant de mieux saisir les rapports complexes et changeants entre les questions d'identité nationale et de protection sociale. Cette approche théorique conduit à une discussion consacrée à l'impact potentiel des mouvements nationalistes sur le développement de l'État social. L'article montre que les rapports entre le nationalisme subétatique et les questions de protection sociale peuvent s'articuler d'au moins trois façons différentes. Premièrement, les politiques sociales formulées par certains gouvernements régionaux peuvent participer à l'élaboration d'identités territoriales distinctes. Deuxièmement, les questions de protection sociale peuvent devenir des pôles de mobilisation nationaliste pouvant conduire à la décentralisation des programmes sociaux ou, dans le cas de l'Écosse, des institutions politiques dans leur ensemble. Enfin, les mouvements nationalistes participent souvent au processus d'inscription à l'ordre du jour dans le domaine des politiques publiques au-delà de leur territoire d'origine. Sur le plan empirique, ce texte illustre la relation entre nationalisme et protection sociale en comparant les cas écossais et québécois. Cette comparaison souligne l'ancrage idéologique des mouvements nationalistes dans la société civile et, plus particulièrement, la collaboration entre ces mouvements et les forces sociales de gauche comme les syndicats et le mouvement féministe.

Le texte débute par une brève section théorique qui explore les trois principaux modes d'articulation entre le nationalisme subétatique, la décentralisation politique et la protection sociale. Par la suite, il s'agit d'explorer les cas québécois puis écossais. La conclusion offre une synthèse théorique et une discussion comparative des deux cas en présence.

Cadre théorique

Il existe au moins trois principaux modes d'interaction entre le nationalisme subétatique, la décentralisation politique et la protection sociale[3]. Bien que ces modes d'interaction ne soient pas toujours présents simultanément dans tous les États multinationaux, leur analyse nous aide à mieux comprendre l'imbrication entre le nationalisme subétatique, les structures institutionnelles liées à la division territoriale du pouvoir et les questions de protection sociale[4]. En premier lieu, la protection sociale et le nationalisme sont tous deux susceptibles de participer à la construction d'identités collectives et de solidarités sociales. Par exemple, la protection sociale est souvent associée au concept de citoyenneté sociale, qui renvoie lui-même à une certaine vision de l'identité nationale et de la solidarité territoriale inscrite dans cette identité. Conséquemment, les mouvements nationalistes peuvent chercher à promouvoir le sentiment d'identité collective en soutenant la création de mesures sociales capables de renforcer une «solidarité nationale» imaginée comme puissant marqueur identitaire. De plus en plus considérée comme une source d'identité collective et territoriale qui s'ajoute à la langue et aux autres marqueurs culturels traditionnels, la protection sociale peut renforcer une cohésion économique, sociale et politique susceptible d'augmenter le degré d'identification des citoyens à la nation, à ses institutions ainsi qu'aux acteurs politiques qui parlent en son nom. Les mesures de protection sociale comme les pensions de retraite et les soins de santé affectent de nombreux citoyens dans leur vie quotidienne. Pour cette raison, ces mesures peuvent incarner les liens de solidarité concrets entre des individus qui n'auront peut-être jamais l'occasion de se rencontrer[5]. Ainsi, les

politiques sociales sont « à la fois un véhicule à travers lequel les idéaux communs s'expriment et un moyen par lequel une société reproduit consciemment sa propre identité[6] ». De ce point de vue, les programmes sociaux peuvent effectivement s'ajouter à la langue et aux autres marqueurs culturels qui, traditionnellement, tracent les frontières concrètes et symboliques de la communauté nationale. Présent de façon tangible dans plusieurs régions comme la Catalogne, la Flandre et le Québec, le rôle des politiques sociales dans la construction symbolique et politique de l'identité territoriale subétatique est particulièrement saillant en Écosse, une région dont les « langues distinctes », le gaélique et le scots, sont parlées par si peu de citoyens qu'elles ne peuvent en aucun cas faire office de principal marqueur identitaire pour la nation écossaise[7].

En second lieu, les questions de politique sociale peuvent devenir des éléments majeurs du processus de mobilisation territorial visant à accroire l'autonomie politique d'un gouvernement régional ou, tout simplement, à créer un tel gouvernement. Ceci est particulièrement vrai parce que les mouvements nationalistes entendent fréquemment placer les politiques sociales sous le contrôle d'institutions subétatiques, et ce pour renforcer leur légitimité sociale et politique. Bien qu'une telle logique s'applique également à d'autres types de politique publique, la protection sociale, de par sa nature largement redistributive, matérialise une certaine idée de la solidarité entre les habitants d'un territoire donné. Quant au nationalisme, il renvoie immanquablement à la question des frontières d'une communauté nationale largement décrite comme solidaire. Conséquemment, c'est souvent au nom d'une vision restreinte (c'est-à-dire nationale) et éminemment territoriale de la solidarité que les mouvements nationalistes entendent convaincre les citoyens de soutenir leur mobilisation autonomiste, voire l'idée d'indépendance. Dans cette perspective, la réalisation du projet nationaliste se trouve parfois construite comme une étape nécessaire à l'émancipation économique et sociale de la nation dans sa totalité : « Seule la souveraineté du Québec nous donnera la pleine maîtrise de notre développement social » (Parti québécois, 2000 : 160). Cette phrase tirée du programme du Parti québécois illustre la logique identitaire et territoriale qui caractérise l'imbrication croissante du nationalisme subétatique et des questions de protection sociale en matière de mobilisation politique.

Finalement et conséquemment, les mouvements nationalistes peuvent affecter le développement de l'État social sur les plans étatique et subétatique. Comment ces mouvements peuvent-ils influencer un tel développement ? La réponse : à travers des processus d'inscription à l'ordre du jour susceptibles d'imposer la décentralisation des politiques sociales au nom d'une solidarité sociale restreinte à la nation de référence des mouvements nationalistes. Le concept d'inscription à l'ordre du jour désigne l'ensemble des problèmes qui captent sérieusement l'attention des décideurs et des autres acteurs politiques impliqués dans l'élaboration des politiques publiques. Une fois inscrit à l'ordre du jour, un problème spécifique devient la cible d'experts et d'acteurs politiques qui proposent tour à tour leurs solutions tout en s'efforçant de convaincre les décideurs de les adopter. Ces « entrepreneurs politiques » s'efforcent d'articuler un problème précis avec une solution susceptible de recevoir l'appui de la population et de la majorité des élus (Kingdon, 1995).

En ce qui concerne les débats sur la protection sociale, les mouvements nationalistes peuvent devenir de puissants « entrepreneurs politiques » susceptibles d'inscrire à l'ordre du jour des questions comme la décentralisation des politiques sociales et une plus juste redistribution des ressources fiscales entre l'État central et les entités subétatiques. Bien que, mobilisation nationaliste ou pas, ces questions soient régulièrement à l'ordre du jour dans les États fédéraux, la mobilisation nationaliste sur le plan subétatique donne fréquemment lieu à des campagnes en faveur d'une plus grande décentralisation des politiques sociales. Au-delà des débats sur la décentralisation de la protection sociale, les mouvements nationalistes proposent également, au nom d'une certaine vision de la solidarité territoriale, des mesures originales qui affectent l'ordre du jour politique au-delà de la région dans laquelle ces mouvements se manifestent. En fait, loin de ne concerner que les questions de décentralisation, les problèmes soulevés (ou les mesures soutenues) par les mouvements nationalistes peuvent exercer un impact notable à

l'échelle du pays dans son ensemble[8].

L'analyse de ces trois modes d'interaction entre les mouvements nationalistes et les politiques sociales serait incomplète, voire trompeuse, sans une prise en compte directe du rôle structurant des institutions politiques dans l'élaboration des politiques publiques et des identités territoriales. En fait, il est impensable de comparer les luttes territoriales entourant le développement de l'État social au Canada et au Royaume-Uni sans souligner la plus grande autonomie institutionnelle du Québec par rapport à l'Écosse. Le poids des différences institutionnelles est particulièrement évident durant l'après-guerre, alors que l'Écosse ne possédait aucun moyen direct pour résister au développement d'un État social centralisateur au Royaume-Uni, ce qui n'était bien sûr pas le cas du Québec dans le contexte constitutionnel du fédéralisme canadien. Plus récemment, durant la période thatchérienne, l'absence de parlement écossais a joué un rôle considérable tout en favorisant l'émergence d'un sentiment d'impuissance qui, ironiquement, a conduit à la victoire du « oui » lors du référendum sur la « *devolution* ». Bien que le résultat de ce référendum nous rappelle que la mobilisation des mouvements nationalistes peut altérer les institutions politiques existantes, il est clair que celles-ci structurent au moins en partie les mobilisations nationalistes dans le champ des politiques sociales.

Avant d'explorer ces trois formes d'influence du nationalisme sur la protection sociale, dissipons quelques malentendus possibles liés à l'imbrication entre mobilisation nationaliste et protection sociale. Premièrement, le nationalisme subétatique est évidemment loin d'être toujours une force de gauche synonyme d'égalitarisme et de redistribution, comme c'est généralement le cas au Québec et en Écosse. Les aspects ouvertement conservateurs et même racistes du programme du *Vlaams Belang* (l'ancien *Vlaams Blok* flamand), par exemple, soulignent l'aspect potentiellement réactionnaire du nationalisme subétatique. En général, des facteurs culturels comme le poids des valeurs religieuses sont susceptibles d'influencer les positions idéologiques des mouvements nationalistes dans le domaine des politiques sociales. Peut-être plus important encore, les inégalités économiques entre les régions ont tendance à influencer les luttes nationalistes entourant les questions de protection sociale. Dans le cas de régions riches comme la Flandre, le conservatisme social et économique peut devenir inséparable d'un sentiment de domination (Poirier et Steven Vansteenkiste, 2000). Comme l'analyse des cas québécois et écossais le démontre, les alliances politiques entre les partis nationalistes, les syndicats et les mouvements sociaux peuvent aussi affecter l'orientation idéologique d'un mouvement nationaliste. Deuxièmement, il serait faux d'affirmer que les mouvements nationalistes de gauche détiennent le monopole des valeurs progressistes et du discours sur la solidarité sociale dans les États multinationaux. Au Royaume-Uni comme au Canada, le progressisme affiché des mouvements nationalistes écossais et québécois ne devrait pas masquer la présence d'idées et de mouvements de gauche qui n'ont aucun lien direct avec ces mouvements. Au Canada, par exemple, les politiques adoptées dans les années 1950 par les gouvernements sociaux-démocrates de la Saskatchewan ont joué un rôle central dans les débats entourant la création du système canadien d'assurance-maladie. Troisièmement, il faut absolument opérer une distinction entre le discours progressiste de certains mouvements nationalistes et les politiques sociales adoptées par les partis nationalistes au pouvoir. Dans la province de Québec, les compressions budgétaires adoptées sous le gouvernement péquiste (souverainiste) de Lucien Bouchard (1996-2001) illustrent l'écart possible entre un discours progressiste et des politiques subétatiques parfois empreintes de néolibéralisme. Finalement, il est important de préciser que nous définissons le nationalisme subétatique de manière large, c'est-à-dire comme dépassant les partis politiques s'identifiant comme spécifiquement nationalistes. Le Parti libéral du Québec, par exemple, est

partie prenante du mouvement nationaliste québécois même s'il favorise le maintien du Québec dans la fédération canadienne. Et le nationalisme écossais dépasse le Scottish National Party (SNP) comme le démontre la poussée dévolutionniste des années 1980 et 1990.

Nationalisme, fédéralisme et protection sociale au Québec et au Canada

La construction d'un système moderne de protection sociale au Canada est inséparable des institutions fédérales créées en 1867. Au départ, le choix de modèle fédéral était lié au désir des francophones de protéger leur autonomie à travers l'établissement d'une province catholique jouissant d'une autonomie constitutionnelle capable de protéger le caractère distinct de la culture et de l'identité francophones. En vertu de la constitution canadienne, les provinces furent principalement chargées des questions d'éducation, de santé et de protection sociale. Cependant, comme ces champs d'intervention demeuraient relativement modestes en 1867, on alloua aux provinces des pouvoirs de taxation beaucoup plus limités que ceux de l'État fédéral. Au fil des ans, cette contradiction deviendra de plus en plus évidente, ce qui incitera l'État fédéral à jouer un rôle de plus en plus direct dans le champ des politiques sociales. Mais, compte tenu de l'existence de juridictions provinciales dans ce champ d'activité, l'accord des provinces sera parfois nécessaire à l'expansion de l'État social fédéral. Cet impératif constitutionnel explique en partie la lenteur avec laquelle le Canada met les premiers jalons de cet État social avant la Deuxième Guerre mondiale. À la fin des années 1930, par exemple, les tribunaux invalidèrent une législation chargée de créer un programme fédéral d'assurance-chômage. Cette décision força les décideurs fédéraux à obtenir l'accord des provinces afin de créer un tel programme fédéral. La guerre aidant, les provinces donnèrent finalement leur accord, ce qui permit la mise sur pied d'un programme fédéral d'assurance-chômage en 1940. Ce programme favorisa l'expansion de l'État fédéral dans la société canadienne, ce qui peut être considéré comme un effort pour unifier un pays aussi vaste que fragmenté (Banting, 1987; Guest, 1980; Théret, 2003).

La même remarque s'applique au système fédéral d'allocations familiales adopté en 1944 sans que l'accord des provinces ne soit nécessaire. L'avènement de ce programme sema toutefois la controverse au Québec, et ce pour deux raisons. Premièrement, pour les élites nationalistes, l'expansion de l'État fédéral incarnée par cette mesure (et le programme d'assurance-chômage adopté alors que les nationalistes n'étaient plus au pouvoir) représentait une violation de la sacro-sainte « autonomie provinciale », inséparable de l'idée de « survivance de la race canadienne-française ». Pour les nationalistes, toute expansion de l'État fédéral dans les champs traditionnels de juridiction provinciale représentait donc une menace à la survie de la culture francophone et catholique en Amérique du Nord. Plus prosaïquement, pour le gouvernement nationaliste de l'Union nationale élu en 1944, la croisade quasi religieuse pour la défense de l'« autonomie provinciale » représentait une source possible de dividendes électoraux auprès de l'électorat francophone. Deuxièmement, les leaders nationalistes comme le nouveau premier ministre provincial Maurice Duplessis décrivirent le programme fédéral d'allocations familiales comme une injustice envers les francophones. En raison de pressions politiques venant du Canada anglais, la loi fédérale sur les allocations familiales pénalisait explicitement les familles nombreuses, qui étaient surreprésentées parmi la population francophone. Malgré l'adoption d'une loi provinciale largement symbolique sur les allocations familiales, le gouvernement de Maurice Duplessis fut incapable de freiner l'implantation de ce programme dans sa province. Les allocations familiales devinrent d'ailleurs fort populaires, au Québec comme dans le reste du pays (Marshall, 1994; Angers, 1997).

Jusqu'aux années 1960, le nationalisme subétatique réagissait aux initiatives d'Ottawa pour défendre l'autonomie provinciale et les valeurs traditionnelles liées au catholicisme social et au libéralisme économique dominant durant les années Duplessis. La Révolution tranquille lancée au cours des années 1960 est inséparable d'un nouveau nationalisme subétatique à l'origine du lien positif qui existe aujourd'hui entre le nationalisme québécois et les politiques sociales. Axé sur la protection de la langue française et tournant le dos à l'identité catholique traditionnelle, ce nouveau nationalisme visait à moder-

niser la société québécoise et, plus particulièrement, à améliorer le statut économique des francophones, qui occupaient encore souvent les échelons inférieurs du système économique et social[9]. Pour guider et encadrer un tel processus de modernisation, l'État québécois est devenu l'agent privilégié de changement économique et social. Ce fait explique en partie la territorialisation massive du nationalisme subétatique durant les années 1960 : au lieu de défendre tous les francophones, celui-ci s'est mis à défendre exclusivement les Québécois. De plus, durant les années 1970, une nouvelle formation nationaliste, le Parti québécois (PQ), s'est alliée notamment avec les syndicats et les organisations féministes pour promouvoir une vision égalitaire et sociale-démocrate de l'indépendance nationale. Cette alliance entre le nouveau mouvement nationaliste et les forces de gauche renforça le lien entre l'identité nationale québécoise et l'étatisme hérité de la Révolution tranquille. Visible notamment durant les deux premiers mandats du Parti québécois (1976-1985), cet interventionnisme étatique a favorisé l'adoption de plusieurs politiques de gauche telles que la hausse substantielle du salaire minimum et la réforme du système provincial de taxation en faveur des moins nantis. En général, le nationalisme québécois moderne défend l'idée que l'indépendance pourrait favoriser le développement d'un État social généreux au service d'une société plus juste et égalitaire (Béland et Lecours, 2005).

Malgré l'influence indéniable du néolibéralisme au Québec comme ailleurs au Canada, les liens entre le nationalisme québécois et les politiques sociales sont devenus encore plus explicites depuis la fin des années 1990. Plusieurs des politiques adoptées par le PQ avant sa défaite électorale de 2003, par exemple l'assurance médicaments, ont acquis une grande signification symbolique pour le mouvement nationaliste. Pour le PQ, l'existence de tels programmes démontrerait que les Québécois sont généralement plus égalitaires, progressifs et solidaires que les habitants des autres provinces canadiennes. Le fait que les dépenses sociales *per capita* soient plus élevées au Québec que dans n'importe quelle autre province canadienne semble donner plus de poids à ce genre de discours[10]. Dans le discours nationaliste, une identité québécoise construite comme socialement et moralement distincte se trouve associée à des valeurs comme l'égalité et la solidarité. Depuis l'élection du gouvernement libéral de Jean Charest en 2003, ce discours au sujet du lien entre nationalisme québécois et solidarité sociale a été utilisé pour critiquer des politiques ouvertement néolibérales à l'origine d'une vaste mobilisation du mouvement syndical appuyé directement par le Parti québécois. Bien que ce dernier soit largement critiqué sur sa gauche, l'alliance entre le nationalisme subétatique et le mouvement ouvrier semble tenir bon, du moins face au gouvernement Charest (Saint-Martin, 2004).

Le lien profond qui existe entre le nationalisme québécois et la protection sociale se manifeste aussi durablement à travers la mobilisation constante des élites nationalistes face à l'État fédéral. En effet, le fédéralisme représente l'incontournable toile de fond institutionnelle des conflits et compétitions territoriaux, auxquels les politiques sociales n'échappent pas. Au cours des années 1960 et 1970, les nationalistes formulèrent l'argument selon lequel l'identité distincte des Québécois et la nécessité d'améliorer la situation économique des francophones réclameraient des transferts de pouvoirs de l'État fédéral vers le Québec. Une telle relation entre mobilisations nationalistes et politiques sociales se fit également jour à la veille du référendum sur la souveraineté-association de 1980. Durant la campagne référendaire, le PQ présenta son option politique comme la seule façon de laisser à l'État québécois les coudées franches dans l'élaboration de politiques sociales plus justes. Un tel discours n'a fait que s'intensifier depuis le milieu des années 1990, le PQ soutenant par exemple que l'État fédéral est à la fois néolibéral et centralisateur. Selon le PQ, cette situation menacerait les politiques sociales généreuses adoptées au Québec depuis des décennies et, en conséquence, l'intégrité même d'une nation

québécoise définie comme solidaire. Le PQ soutient donc que l'indépendance soit le meilleur moyen de préserver ces politiques: «Seule la souveraineté du Québec nous donnera la pleine maîtrise de notre développement social. Promouvoir une plus grande égalité, valoriser une participation plus significative, privilégier une approche globale des problèmes exigent qu'un seul gouvernement, le nôtre, définisse toutes les politiques» (Parti québécois, 2000:160). Bien qu'il rejette l'idée d'indépendance, le Parti libéral du Québec dénonce lui aussi le «déséquilibre fiscal» entre Ottawa et les provinces, qui, selon ses dirigeants, aurait un impact négatif sur la capacité du Québec d'offrir des services de santé de qualité à ses citoyens.

Le mouvement nationaliste québécois affecte aussi le processus d'inscription à l'ordre du jour dans le domaine des politiques sociales à travers le fédéralisme canadien. Par exemple, l'adoption (au nom de la solidarité nationale québécoise) de lois sur les garderies à prix modique (sept dollars par jour) et sur l'équité salariale entre les hommes et les femmes constitue une innovation capable de faire école dans d'autres provinces canadiennes ou, plus modestement, de faire l'objet de références systématiques dans les débats politiques provinciaux et fédéraux. Compte tenu notamment de l'accent porté sur le déclin démographique du Québec dans le cadre de la fédération canadienne, le mouvement nationaliste québécois tente aussi de maintenir la question de l'équilibre travail/famille à l'ordre du jour politique. Et lorsqu'il perd le pouvoir, le PQ a généralement avantage à maintenir les questions de protection sociale au cœur du débat politique pour embarrasser les gouvernements libéraux, qui ont tendance à soutenir un modèle plus ouvertement néolibéral de réforme de l'État social[11].

Nationalisme, autonomie territoriale et protection sociale en Écosse

Comme au Canada, le développement de l'État social moderne est devenu un outil d'intégration national au Royaume-Uni. Contrairement à la situation canadienne, toutefois, ce développement s'est effectué dans le cadre d'un État centralisé et non d'une fédération. Jusqu'à tout récemment, l'État britannique était en effet l'un des plus centralisés du monde occidental. L'autonomie de l'Écosse, particulièrement au XIXe siècle, résidait dans son Église, son système juridique distinct et ses institutions éducatives. Dans le domaine de la protection sociale, l'Écosse, sans parlement ou institutions fédérales porteuses d'autonomie politique, n'avait pas le pouvoir de résister à la centralisation, inséparable de l'expansion de l'État social au Royaume-Uni. Après 1945, la construction de l'État social moderne fondé sur l'idée de citoyenneté sociale s'effectua de manière relativement homogène dans ce pays. Mis en œuvre simultanément le 7 juin 1948, le *National Insurance Act,* le *National Health Service Act* et le *National Assistance Act* sont à l'origine d'un système universel de protection sociale relativement modeste, certes, mais tout de même fondé sur une reconnaissance «universelle» de certains droits sociaux fondamentaux (Hill, 1993). L'universalité dont il est question est évidemment celle de l'État britannique, qui, en dépassant la fragmentation des programmes sociaux d'avant-guerre, renforçait une identité nationale britannique rendue vulnérable par le déclin de l'Empire. Comme le souligne Nicola McEwen (2002), l'adoption par Westminster de politiques sociales à visée universaliste comme le populaire National Health Service a d'ailleurs favorisé l'intégration économique et symbolique de la classe ouvrière écossaise au sein de l'État britannique. En offrant des prestations sociales aux Écossais comme aux citoyens des autres régions du pays, l'État social britannique est devenu un outil centralisateur capable de mieux intégrer les différentes régions du Royaume-Uni tout en offrant de nouvelles raisons aux membres des nations qui le composent de demeurer au sein de l'Union. Quant au Scottish Office chargé d'implanter les programmes sociaux adoptés à Westminster, son rôle se bornait à des considérations administratives et, implicitement, à servir de porte-parole des intérêts économiques écossais au sein de l'État britannique. En général, l'autonomie administrative réelle du Scottish Office ne pouvait totalement compenser l'absence de pouvoir législatif propre à l'Écosse (Keating et Midwinter, 1983: 24).

Dans le domaine de la protection sociale, toutefois, le relatif consensus de l'après-guerre concernant les bienfaits de l'État social britannique ne créait pas de conflits territoriaux majeurs et,

jusqu'à la fin des années 1970, le nationalisme écossais n'a que rarement mis l'accent sur la question sociale dans sa quête d'autonomie, voire d'indépendance. Dans cette décennie, par exemple, la question du contrôle des ressources pétrolifères écossaises était beaucoup plus essentielle aux yeux du Scottish National Party (SNP) que le développement de politiques sociales distinctes en Écosse. De plus, le nationalisme écossais, bien qu'à gauche à l'image de sa région d'origine, ne mettait pas l'accent sur des valeurs comme l'égalité et la solidarité sociale pour définir l'identité nationale écossaise. L'avènement du thatchérisme en 1979 va complètement changer cette dynamique et favoriser la construction d'une relation idéologique durable entre le nationalisme écossais, d'une part, et l'idée de politiques sociales plus généreuses et solidaristes, d'autre part.

Les gouvernements conservateurs de Margaret Thatcher et de John Major au pouvoir entre 1979 et 1997 ne reçurent jamais le soutien massif des électeurs écossais. Depuis les années 1960, le Parti travailliste est demeuré le plus influent en Écosse. L'impopularité de la plupart des mesures néolibérales de Margaret Thatcher dans une région industrielle au taux de chômage élevé radicalisa cette tendance, les conservateurs ne pouvant jamais obtenir une majorité (ou même une forte minorité) de votes en Écosse au cours des années 1980 et 1990. Durant le règne conservateur, l'Écosse en tant que région se trouvait donc largement sous-représentée dans les rangs des gouvernements en poste à Westminster. Compte tenu de la concentration du pouvoir exécutif et législatif inhérente au système parlementaire britannique, le sentiment dominant en Écosse était celui d'impuissance. Bien que le Scottish Office ait tenté d'adapter certaines mesures adoptées à Westminster au contexte de la région, l'absence de parlement en Écosse constituait de plus en plus un symbole d'hétéronomie et de dépendance politique vis-à-vis de Londres (McEwen, 2002).

L'impopularité de la plupart des politiques sociales thatchériennes dans leur région a permis aux nationalistes écossais de mettre l'accent sur les différences idéologiques et politiques entre l'Écosse et l'Angleterre. Selon les nationalistes, l'Écosse est une région plus égalitaire et progressiste que l'Angleterre, ce qui expliquerait à la fois le rejet du thatchérisme dans leur région et son relatif succès plus au sud. La mobilisation des syndicats et des mouvements sociaux en faveur de la décentralisation et de la création d'un parlement écossais favorisa également l'émergence d'un discours concernant le lien entre le nationalisme écossais, les valeurs de gauche et une vision distincte (progressiste) de la protection sociale. De ce point de vue, le désir d'offrir une protection sociale plus généreuse qu'ailleurs au Royaume-Uni de même que la croyance en des valeurs sociales écossaises distinctes justifièrent en partie la croisade de gauche en faveur de la dévolution. Les sondages d'opinion suggèrent d'ailleurs que le discours au sujet des valeurs écossaises est au moins partiellement fondé. Par exemple, les Écossais soutiennent davantage l'idée de redistribution que les Anglais (50 % to 38 %) (Paterson, 2002 : 200). Chose certaine : dans les années 1980 et 1990, le thatchérisme a largement servi de miroir négatif pour la reconstruction de l'identité écossaise en termes d'égalitarisme et de solidarité sociale. Dans cette reconstruction, l'idée de préférences distinctes dans le domaine de la protection sociale joua un rôle essentiel.

Ces remarques au sujet de la reconstruction politique de l'identité écossaise renvoient également au rôle de la protection sociale dans les processus de mobilisation territoriale menant au référendum sur l'autonomie politique (*devolution*) organisé immédiatement après la victoire du Parti travailliste de Tony Blair aux élections britanniques de 1997. Au cours du débat entourant la question de l'autonomie institutionnelle de l'Écosse, les nationalistes et leurs alliés syndicaux formulèrent l'idée selon laquelle la création d'un parlement écossais pourrait mener à l'adoption de politiques sociales plus généreuses dans leur région. Cette idée devint l'un des arguments les plus

importants formulés par le camp du «oui» durant la campagne référendaire de 1997. Un sondage réalisé à la veille du référendum suggère d'ailleurs que cet argument exerça un impact important sur l'électorat écossais (Surridge, 2002: 134). En général, les sondages effectués en 1997 montrent que les électeurs favorables à la dévolution pensaient qu'une telle réforme serait synonyme d'une amélioration des services sociaux et de santé en Écosse (McEwen, 2002). Comme au Québec, le discours sur le lien entre identité nationale, autonomie régionale et politiques sociales distinctes à l'ère du néolibéralisme renforça également l'alliance entre les forces nationalistes et le mouvement ouvrier. Bien que les syndicats écossais n'aient jamais soutenu l'indépendance, ils devinrent des acteurs clés durant le processus de mobilisation menant à la victoire référendaire et à l'adoption de la loi sur la dévolution *(Scotland Act)* en 1998.

Plus récemment, l'idée d'établir des politiques sociales vraiment distinctes en Écosse a été utilisée par le SNP pour justifier l'indépendance de l'Écosse. Ce parti nationaliste de gauche se décrit d'ailleurs comme une formation politique dont l'objectif serait «de créer une société juste, solidaire et entreprenante en faisant éclore tout le potentiel de l'Écosse en tant que nation indépendante au cœur de l'Europe moderne[12]». Dans son programme électoral pour les élections écossaises de 2003, le SNP met l'accent sur le lien entre indépendance et renforcement de l'État social. Dans un discours qui rappelle beaucoup celui du Parti québécois, le parti suggère que «La capacité de mettre en œuvre des politiques qui peuvent affecter directement la vie des enfants nécessite un contrôle total sur l'économie, les ressources fiscales, la sécurité sociale et les politiques de l'emploi» (Scottish National Party, 2003). Pour ce parti, seule l'indépendance offrirait aux Écossais l'autonomie politique nécessaire à l'élaboration d'un État social à la mesure de leurs valeurs de gauche.

Ce discours du SNP renvoie aux limites de la *Loi sur l'Écosse* de 1998. Car si l'Écosse a désormais son parlement, elle ne peut agir de manière autonome que dans certains domaines d'activité (Keating, 2004). Dans le domaine de la protection sociale, par exemple, le parlement écossais peut légiférer en matière de services sociaux et de politiques de santé mais c'est Westminster qui contrôle toujours les programmes de maintien du revenu comme les pensions de retraite. De plus, l'autonomie fiscale de l'Écosse est quasi inexistante car elle dépend du gouvernement central pour le financement de la plupart de ses programmes sociaux ainsi que des autres mesures adoptées à Édimbourg. Bien que la formule fiscale adoptée en 1998 soit fort généreuse, l'Écosse peut à peine modifier le taux d'imposition en vigueur sur son territoire. Finalement, depuis la fin des années 1990, la domination électorale du Parti travailliste en Écosse comme à Westminster tend à réduire la marge de manœuvre des gouvernements de coalition écossais. (Cette région, contrairement à l'État central, possède un système électoral proportionnel.)

Malgré ces contraintes institutionnelles pour le moins lourdes, le parlement écossais a, depuis la fin des années 1990, adopté quelques mesures de protection sociale réellement distinctes de celles en vigueur dans le reste du pays. Dans ce contexte, une logique de type fédéral commence à se manifester. Parmi ces mesures, il convient particulièrement de citer la création d'un programme de soins de longue durée pour les personnes âgées. Contrairement à la mesure adoptée par Westminster et qui s'applique aux autres régions du pays, le programme écossais couvre toutes les personnes âgées au lieu de recourir à un modèle fondé sur une logique d'assistance *(means test)*. Le rayonnement de cette mesure rend compte du rôle possible du nationalisme écossais dans les processus d'inscription à l'ordre du jour. Dans la région elle-même, l'idée d'adopter une mesure différente de celle votée par Westminster tire en partie son origine dans le désir de créer des politiques distinctes en Écosse. Ce désir est inséparable du discours selon lequel la décentralisation et l'avènement du parlement écossais peuvent avoir un impact réel sur la vie des Écossais (Greer, 2004: 88-90). Dans ce cadre, inscrire à l'ordre du jour des réformes sociales distinctes des politiques adoptées à Westminster participe à la construction de l'identité écossaise tout en ayant le potentiel d'augmenter la légitimité des nouvelles institutions écossaises auprès de la population.

Ironiquement toutefois, les politiques sociales distinctes adoptées

(ou discutées) en Écosse au nom du nationalisme subétatique peuvent parfois influencer l'ordre du jour politique dans le reste du Royaume-Uni. Comme au Canada, le nationalisme subétatique peut favoriser l'émergence de mesures sociales distinctes susceptibles de faire école dans d'autres régions/provinces. Par exemple, le syndicat britannique Unison a récemment utilisé le programme écossais de soins de longue durée mentionné précédemment pour dénigrer le programme d'assistance sociale adopté par Westminster et réclamer la création d'un programme à l'écossaise sur tout le territoire britannique. Bien que l'autonomie institutionnelle de l'Écosse limite sa capacité d'adopter des mesures originales, l'impact indirect du nationalisme subétatique sur l'ordre du jour politique et social se fait déjà sentir de manière notable tant dans cette région qu'à la grandeur du Royaume-Uni (Béland et Lecours, 2005b). Jouissant de moins d'autonomie que le Québec, l'Écosse n'en est pas moins devenue un acteur clé dans les débats sociaux britanniques. Et, bien que l'influence du néolibéralisme se fasse sentir dans ces deux régions, un discours de gauche et une alliance avec le mouvement ouvrier accompagnent le développement des nationalismes québécois et écossais.

Conclusion

Cette analyse de la relation entre multinationalisme, décentralisation et politiques sociales permet de tirer quelques leçons générales concernant l'étude du fédéralisme et des autres systèmes politiques décentralisés. D'abord et avant tout, elle suggère que les entités subétatiques sont des sujets d'étude tout à fait légitimes auxquels on peut rattacher des questions qui, comme la protection sociale, sont souvent l'apanage de l'État central. Bien sûr, dans les pays industrialisés, l'autonomie institutionnelle des régions varie considérablement : certaines jouissent d'une autonomie beaucoup plus grande que d'autres. Néanmoins, il est crucial de considérer l'ensemble du système politique régional. Un pouvoir législatif régional s'accompagnant d'un exécutif responsable implique toute une structuration du politique (en ce qui a trait aux partis et aux groupes d'intérêts) dans un cadre territorial régionalisé. Il est vrai que l'action de ces groupes et organisations est souvent affectée, ou même conditionnée, par des structures institutionnelles étatiques-nationales. Tout de même, dans la plupart des cas, ces groupes et organisations s'inscrivent également dans une logique régionale et il ne faut pas faire l'erreur de traiter la vie politique régionale comme une simple extension de celle de l'État central. C'est très certainement le cas dans les systèmes fédéraux canadien, américain, allemand et belge. La même remarque s'applique aux systèmes décentralisés de l'Espagne et du Royaume-Uni.

Nos deux cas ont également montré que le débat politique se trouve affecté par les identités distinctes de certaines régions. L'affirmation nationale est une force qui tend à conditionner les dynamiques politiques, notamment l'élaboration des politiques publiques, le jeu partisan et les réformes institutionnelles. C'est le cas au Québec, en Écosse, au Pays basque, en Catalogne et en Flandre. Même dans les régions où il n'y a pas de références explicites et fortes à une nation distincte mais où il existe néanmoins une identité territoriale et politique distincte (plusieurs Communautés Autonomes espagnoles telles Valence ou les îles Canaries, la province canadienne de l'Alberta, la Wallonie), cette identité tend à influencer les rapports politiques à l'État dans son ensemble.

Bien sûr, l'étude comparative des entités régionales ne peut faire abstraction du contexte étatique-national. Une différence de structures institutionnelles entre deux États en ce qui a trait, par exemple, aux relations entre exécutif et législatif ou à la distribution territoriale du pouvoir génère différentes dynamiques politiques régionales. La même chose est vraie pour différentes traditions politiques ou approches de structuration de la société civile. Dans notre analyse, par exemple, les différences institutionnelles entre le Canada et le Royaume-Uni ont favorisé une articulation territoriale différente de la relation entre multinationalisme et poli-

tiques sociales. D'une part, le fédéralisme canadien a permis au Québec de produire une véritable asymétrie en matière de programmes sociaux tandis que, d'autre part, cette possibilité fut limitée pour l'Écosse dans le Royaume-Uni d'avant 1999. Cette remarque souligne une fois encore le poids historique indéniable des institutions politiques dans les deux pays concernés.

Une chose demeure toutefois certaine : dans les deux pays, il existe une relation profonde entre nationalisme subétatique et protection sociale. Depuis 20 ans, il semble d'ailleurs que le néolibéralisme et les compressions budgétaires mis de l'avant par les États centraux dans les deux pays à l'étude aient contribué à stimuler l'action et le discours des mouvements nationalistes dans le champ des politiques sociales. Au Québec, les nationalistes ont réagi face aux coupes dans les transferts fiscaux aux provinces, qui connurent leur point culminant durant le premier mandat du gouvernement libéral de Jean Chrétien (1993-1997). En Écosse, les années Thatcher furent marquées par la mobilisation nationaliste contre un néolibéralisme centralisateur et des compressions budgétaires particulièrement impopulaires en Écosse.

À l'avenir, il serait nécessaire d'étendre l'analyse de cette relation à d'autres sociétés afin d'enrichir notre compréhension de la nature identitaire et territoriale de l'État social contemporain. Une telle analyse devrait prendre en considération le rôle du fédéralisme et de la décentralisation dans la politique de réforme de la protection sociale dans les sociétés multinationales.

Daniel Béland
Département de sociologie
Université de Calgary

André Lecours
Département de science politique
Université Concordia

Notes

1 Un texte intéressant qui examine de façon comparative le Québec et l'Écosse sous l'angle de la citoyenneté est celui de Papillon et Turgeon, 2003 : 315–345.

2 Les premiers à employer ce terme furent Rokkan et Urwin, 1983.

3 Cette section s'inspire en partie de Béland et Lecours, 2004 : 319-332.

4 On peut situer cette imbrication au centre de ce que Keating (1998) appelle le néorégionalisme.

5 Cette caractéristique est au centre de la définition du nationalisme proposée par Anderson, 1991.

6 Miller, 1995 : 111. Citation originale : « *[B]oth the vehicle whereby common ideals can be expressed and the means whereby a society consciously reproduces its own identity* ».

7 Ceci étant dit, la langue gaélique, bien que pratiquée par une minorité de la population, représente néanmoins un marqueur identitaire important. D'après un sondage réalisé en 1999, par exemple, 43 % de la population écossaise était fière ou très fière de cette langue (McCrone, 2001 : 147). Il est à noter qu'au Canada comme en Écosse le système de santé public est souvent considéré comme une source d'identité nationale à l'échelle du pays.

8 Dans son analyse de la situation espagnole, par exemple, Moreno (2000 : 331-379) souligne qu'une réforme à saveur nationaliste lancée au Pays basque a exercé un impact direct sur l'élaboration des politiques sociales à la grandeur de l'Espagne : « *In 1988, the Basque Government announced the implementation of a regional* Plan de Lucha contra la Pobreza *(Programme against Poverty). This innovative policy sparked off a regional mimesis, or 'demonstration effect', on the part of the other 16 Spanish Comunidades Autónomas. By the end of 1990s, all Spanish mesogovernments had implemented regional programmes of minimum income, which combine means-tested cash benefits with policies of social insertion (employment promotion and vocation training schemes, primarily)* ».

9 Sur la transformation du nationalisme au Québec, voir Balthazar, 1986.

10 Pour une comparaison entre les dépenses sociales canadiennes, voir Bernard et Saint-Arnaud, 2004.

11 Le PQ soutient également les syndicats et le mouvement féministe dans leurs revendications, ce qui peut parfois maintenir à l'ordre du jour politique provincial des projets de réforme sociale particulièrement ambitieux : Béland et Lecours, 2005.

12 Version originale de la citation : « (…) to create a just, caring and enterprising society by releasing Scotland's full potential as an independent nation in the mainstream of modern Europe ».

Bibliographie

ANDERSON, Benedict. 1991. *Imagined Communities*. Londres,Verso.

ANGERS, François-Albert. 1997. « Les relations fédérales-provinciales sous le régime Duplessis », dans Alain-G. GAGNON et Michel SARRA-BOURNET, dir. *Duplessis: Entre la grande noirceur et la société libérale*.

Montréal, Éditions Québec Amérique : 231-281.

BALTHAZAR, Louis. 1986. *Bilan du nationalisme au Québec*. Montréal, L'Hexagone.

BANTING, Keith G. 1987. *The Welfare State and Canadian Federalism,* Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press. (2e édition)

BÉLAND, Daniel et André LECOURS. 2005a. « Nationalism and social policy in Canada and Québec », dans Nicola MCEWEN et Luis MORENO, dir. *The Territorial Politics of Welfare*. Londres, Routledge : 189-206.

BÉLAND, Daniel et André LECOURS. 2005b. « The politics of territorial solidarity : nationalism and social policy reform in Canada, the United Kingdom, and Belgium », *Comparative Political Studies*, 38 : 676-703.

BÉLAND, Daniel et André LECOURS. 2004. « Nationalisme et protection sociale : une approche comparative », *Canadian Public Policy*, 30 : 319-332.

BERNARD, Paul et Sébastien SAINT-ARNAUD. 2004. « Du pareil au même ? La position des quatre principales provinces canadiennes dans l'univers des régimes providentiels », *Cahiers canadiens de sociologie*, 29, 2 : 209-239.

GREER, Scott L. 2004.*Territorial Politics and Health Policy : UK Health Policy in Comparative Perspective*. Manchester, University of Manchester Press : 88-90.

GUEST, Dennis. 1980. *The Emergence of Social Security in Canada*. Vancouver, UBC Press.

HILL, Michael. 1993. *The Welfare State in Britain : A Political History since 1945*. Aldershot, Edward Elgar.

KEATING, Michael. 1998. *The New Regionalism in Western Europe : Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham, Edward Elgar.

KEATING, Michael. 2004. *The Government of Scotland*. Édimbourg, Edinburgh University Press.

KEATING, Michael et Arthur MIDWINTER. 1983. *The Government of Scotland*. Édimbourg, Mainstream Publishing.

KINGDON, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York, Harper Collins. (2e edition)

McEWEN, Nicola. 2002. « State welfare nationalism : the territorial impact of welfare state development in Scotland », *Regional and Federal Studies*, 12 : 66-90.

McCRONE, David. 2001. *Understanding Scotland : The Sociology of a Nation.* Londres, Routledge. (2e edition)

MARSHALL, Dominique. 1994. « Nationalisme et politiques sociales au Québec depuis 1867 : Un siècle de rendez-vous manqués entre l'État, l'Église et les familles », *British Journal of Canadian Studies*, 9 : 301-347.

MILLER, David. 1995. *On Nationality*. Oxford, Clarendon Press.

MORENO, Luis. 2001. « Europeanization and decentralization of welfare 'safety nets' », dans Johan CLASEN, dir. *What Future for Social Security ? Debates and Reforms in National and Cross-National Perspective*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers : 87-100.

PAPILLON, Martin et Luc TURGEON. 2003. « Nationalism's third way ? Comparing the emergence of citizenship regimes in Quebec and Scotland », dans Alain-G. GAGNON, Montserrat GUIBERNAU et François ROCHER, dir. *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies.* Montréal, Institut de recherche en politiques publiques : 315-345.

PARTI QUÉBÉCOIS. 2000. *Programme du Parti québécois*. Québec.

PATERSON, Lindsay. 2002. « Governing from the centre : ideology and public policy », dans John CURTIS, David McCRONE, Alison PARK et Lindsay PATERSON, dir. *New Scotland, New Society ?* Édimbourg, Polygon Press : 196-218.

POIRIER, Johanne et Steven VANSTEENKISTE. 2000. « Le débat sur la fédéralisation de la sécurité sociale en Belgique », *Revue belge de sécurité sociale*, 2 : 331-379.

ROKKAN, Stein et Derek URWIN. 1983. *Economy, Territory and Identity: Politics of West European Peripheries*. Londres, Sage.

SAINT-MARTIN, Denis. 2004. « La réforme de l'État-providence : l'État social québécois n'a pas été producteur que de corporatismes mais aussi d'identité », *La Presse,* 8 janvier.

SCOTTISH NATIONAL PARTY. 2003. *Policy : Children & Education.* http://www.snp.org/html/textonly/vision/policy/policies-by-area.php?areaID=4

SURRIDGE, Paul. 2001. « Society and democracy : the New Scotland », dans John CURTIS, David McCRONE, Alison PARK et Lindsay PATERSON, dir. *New Scotland, New Society ?* Édimbourg, Polygon Press : 123-141.

THÉRET, Bruno. 2002. *Protection sociale et fédéralisme dans le miroir de l'Amérique du Nord*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

WATTS, Ronald. 1997. *Comparing Federal Systems*. Montréal, McGill-Queen's University Press.