

L'Empire en marche

Des peuples sans qualités, de Vienne à Ottawa

Marc Chevrier

Volume 14, numéro 1, automne 2019

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/92340ac>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Ligue d'action nationale

ISSN

1911-9372 (imprimé)

1929-5561 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Chevrier, M. (2019). L'Empire en marche : des peuples sans qualités, de Vienne à Ottawa. *Les Cahiers de lecture de L'Action nationale*, 14(1), 20-21.

L'esprit de dissociation en régime fédéral et l'indigénat administratif colonial, p. 225-228

Ce qui achève d'éloigner les collectivités fédérées de l'exercice véritable de la souveraineté est cette autre dissociation que le partage des compétences en régime fédéral tend à établir entre fonction impérante et fonction d'administration, c'est-à-dire que la fonction législative est concentrée pour les domaines les plus névralgiques dans l'État fédéral, alors que l'exécution des normes, fédérales et étatiques, revient plutôt aux collectivités fédérées. Cette dissociation est bien sûr observable surtout dans les fédérations germaniques et dans l'Union européenne, au sein desquelles beaucoup de compétences législatives connaissent un système de concurrence qui fait en sorte que les collectivités ne peuvent légiférer à l'égard de certaines matières que si l'échelon supérieur s'est abstenu de le faire. Fort d'une telle répartition des compétences, le gouvernement du Bund allemand a peu à peu centralisé l'exercice de la fonction législative depuis 1949, pour ne laisser aux Länder qu'un domaine législatif étriqué et l'exécution des lois fédérales. Il s'avère que ce système, dont on retrouve l'équivalent dans le cadre unique de l'Union européenne, où les États membres vouent une partie significative de leur activité législative nationale à la mise en œuvre des directives européennes, serait une survivance du Saint-Empire romain germanique, qui aurait marqué les fédérations allemande, autrichienne et suisse. Cependant, dans le Saint-Empire, la fonction législative autonome de l'empereur était quasi inexistante, alors que dans ces fédérations, et dans une moindre mesure dans l'Union européenne, la fonction législative de l'ordre fédéral ou supranational s'approche de celle de l'État national. La fédération serait donc un empire législativement centralisé.

Dans les systèmes fédéraux à dominante anglo-saxonne, cette dissociation est moins prononcée, tant et si bien que les collectivités fédérées administrent peu de politiques fédérales et édictent leurs propres lois à l'égard d'une liste de matières plus étendue que dans les fédérations germaniques. Toutefois, l'État fédéral n'est pas en reste et détient plusieurs leviers législatifs, fiscaux et judiciaires pour court-circuiter, encadrer et centraliser la fonction impérante des états. Grâce à des pouvoirs législatifs unilatéraux, il peut ainsi intervenir dans les secteurs ressortissant exclusivement aux collectivités fédérées ; par l'exercice de son pouvoir financier, il ne se prive guère de normaliser les législations fédérées ; enfin, il se fie à une puissante Cour suprême qui, dans les fédérations anglo-saxonnes, de Canberra à Ottawa, voit généralement à renforcer l'autorité législative de l'État fédéral, quitte, de temps à autre, à sanctionner certains excès de zèle législatif pour maintenir l'apparence d'un équilibre fédératif. Autre facteur qui peut parfois limiter la puissance administrative des états fédérés : l'autonomie ou l'intégration de leur fonction publique. En Inde, les fonctions publiques des états et celle de l'Union sont regroupées dans un même corps, l'All India Services, placé sous l'autorité du premier ministre fédéral.

On notera, du reste, que les Britanniques s'étaient fait une spécialité de la dissociation entre les tâches législatives et de commandement et celles d'administration pour la direction de leur empire. George Orwell observa dans un texte consacré à la domination britannique de la Birmanie que la politique impériale de son pays tenait dans cette formule : « Ne jamais faire faire à un Européen ce que peut faire un Oriental¹. » Expliquant le sens de cette formule, il écrit :

En d'autres termes, le pouvoir suprême demeure entre les mains des autorités britanniques, mais les petits fonctionnaires, ceux qui exécutent les besognes administratives et doivent, de par leurs fonctions, se trouver en contact direct avec le peuple, se recrutent parmi les indigènes. En Birmanie, par exemple, les magistrats de second plan, les policiers jusqu'au grade d'inspecteur exclusivement, les postiers,

les employés du gouvernement, les édiles villageois, etc., sont des Birmans. Au cours de ces dernières années, pour calmer les esprits et mettre un frein à une agitation nationaliste qui commençait à devenir inquiétante, on décida même d'accepter la candidature d'indigènes instruits à divers postes importants².

Pour Orwell, ce système de l'indigénat administratif représentait trois avantages décisifs. Premièrement, les indigènes ont généralement des exigences salariales plus faibles que celles des Européens. Deuxièmement, comme les indigènes ont une meilleure connaissance de « la mentalité de leurs compatriotes », ils peuvent donc mieux régler les questions épineuses. Enfin, écrit Orwell, « ils ont intérêt à se montrer loyaux envers un gouvernement qui les emploie et les nourrit ». La loyauté



L'Empire

Des peuples sans qualité

Marc C

ainsi acquise permet d'obtenir « la collaboration étroite des classes instruites ou semi-instruites, dont le mécontentement risquerait de faire des leaders de rebelles ». Avec ce système, les Britanniques sont devenus « les maîtres du pays ». Orwell n'indique toutefois rien sur l'origine de l'indigénat collaborationniste et administratif. Il est loisible de penser qu'il remonte à aussi loin que l'Acte de Québec de 1774, par lequel le Parlement de Westminster, contre l'avis défavorable d'Edmund Burke, accorda aux habitants de sa colonie française des libertés et la jouissance de ses institutions civiles et religieuses. La loi britannique dispensa notamment les sujets catholiques du serment du test, imposé après la conquête de 1763, qui les excluait de l'administration coloniale. Ce faisant, elle inaugura une longue pratique collaborationniste de recrutement des « indigènes » aux fonctions subalternes et de leurs éléments les plus ambitieux à quelques postes de plus haut niveau. Selon un historien de l'Empire britannique, « les administrateurs impériaux surent tirer des leçons fructueuses de l'Acte de Québec, qui maintinrent par la suite les institutions locales reçues de leurs autres conquêtes et les adaptèrent avec un franc succès³ ». Ce détour par l'histoire de l'Empire britannique jette un éclairage sur ce qui sous-tend la division entre législation et administration présentée d'ordinaire dans les études sur le fédéralisme comme une simple modalité technique de répartition des tâches gouvernementales. Cette division a l'avantage de concentrer les fonctions déterminantes de la souveraineté dans l'État fédéral et de confier l'administration, fédérale et étatique, à des collectivités aux fonctions impérantes limitées, mais astreintes aux tâches subalternes de services à la population qu'exécutent des fonctionnaires recrutés localement. Autour de celles-ci se greffent de petites bourgeoisies jouissant d'une certaine aisance, aux horizons bornés aux sphères de leurs tâches, qui trouvent du contentement dans leur statut de préposées à la mise en œuvre des grands desseins arrêtés dans la capitale fédérale et modulés dans la capitale fédérée.



2 Ibid.

3 Nigel Dalziel, *The Penguin Historical Atlas of British Empire*, Londres, Penguin Books, 2006, p. 38.

1 George Orwell, « Comment on exploite un peuple : l'Empire britannique en Birmanie », dans *Écrits politiques* (1928-1949), Paris, Agone, 2009, p. 42



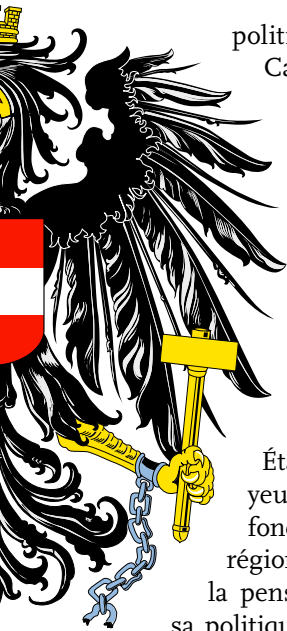
Pierre Elliott Trudeau et Lord Acton sur l'empire, p. 572-575

Acton était convaincu que les nations ne sont pas égales dans leur capacité à embrasser un régime politique ou un autre. Une nation sortie de la barbarie ne peut se gouverner elle-même; de même, «un peuple qui s'est voué à l'égalité, ou à la monarchie absolue, est incapable de produire une aristocratie⁴»; c'est pourquoi, selon Acton, toute politique sensée doit tenir compte du facteur national, car il détermine le type de régime politique qui convient à une population. «Le déni de la nationalité implique donc le déni de la liberté politique», écrit Acton. La pensée de Trudeau renfermait aussi une échelle des nationalités, de la moins à la plus éduquée

en marche

Des peuples sans qualités, de Vienne à Ottawa

Marc Chevrier



politiquement, en vertu de laquelle il incombait au Canada britannique d'initier le Canada français à l'art du gouvernement démocratique. Le Canada français, en effet, formait pour lui «un peuple qui n'a pas encore appris à se gouverner lui-même», «un peuple où la démocratie ne peut pas être prise pour acquise⁵».

Un autre point de la pensée d'Acton que n'aurait pas désapprouvé Trudeau est la nécessité de mêler les «races», c'est-à-dire les nations, pour garantir à l'ensemble multinational plus de stabilité et atteindre un degré de perfection plus achevé que la rudimentaire synthèse des États moins mélangés⁶, comme le Mexique qui, aux yeux d'Acton, se contentait de diviser les «races» en fonction du sang, sans les distribuer sur plusieurs régions⁷. C'était là aussi un des aspects centraux de la pensée politique de Trudeau, qui a conçu justement sa politique de bilinguisme officiel en vue de déconcentrer la population canadienne-française, pour inciter les Franco-Québécois à immigrer en dehors du Québec par la promesse qu'ils pourront y faire instruire leurs enfants en français dans le système public d'éducation aux cycles primaire et secondaire. De même, une politique d'immigration active conduite sous le chapeau idéologique du multiculturalisme encourage le métissage multiethnique des populations, surtout dans les centres urbains, dont le pays devrait sortir fortifié. Ce brassage de populations contribuera également à amoindrir l'homogénéité prétendument monolithique que l'élite canadienne-anglaise a longtemps prêtée au Canada français dont la morale close aurait empêché un sain mélange et l'émancipation individuelle. Autrement dit, si le brassage multiethnique ne pouvait garantir l'éradication rapide du fait français au Canada, on pouvait en espérer néanmoins l'alignement progressif des mœurs des Canadiens français sur le libéralisme anglo-protestant. [...]

Il y a toutefois un point central sur lequel Trudeau s'écarte d'Acton et qui révèle la radicalité de la pensée du futur premier

ministre. Tous les deux conçoivent, pour reprendre l'expression de John Porter, l'empire multinational ou l'État non national comme des mosaïques verticales qui rassemblent des nations diverses soumises à une émulation en principe bienfaisante sous la tutelle d'une nation dominante. Chez Acton, la verticalité de l'empire ne vise toutefois pas l'extinction entière des nations, il doit, au contraire, les maintenir, leur assurer un minimum de vitalité, en les dissuadant toutefois de vouloir s'ériger elles-mêmes en États; elles doivent donc subir une certaine dépolitisation, qui leur fait accepter leur existence sous les angles social, culturel, religieux, ethnolinguistique en renonçant toutefois à la liberté politique. Acton écrit: «[u]n État qui est incapable de satisfaire différentes races se condamne lui-même; un État qui s'efforce de les neutraliser, de les absorber ou de les expulser détruit sa propre vitalité; un État qui ne les inclut pas en son sein se prive du fondement du gouvernement démocratique (self-government)⁸». Or, chez Trudeau, une ambivalence fondamentale apparaît très tôt dans sa pensée, qui va ensuite se dissiper quand il deviendra premier ministre. Dans son essai «La nouvelle trahison des clercs», bien qu'il évoque l'État multinational, qui serait l'option préférée des constitutionnalistes qui récusent le principe des nationalités et l'État-nation, et même l'idée de nation canadienne-française ou britannique, il envisage aussi l'État multiethnique, où il n'y aurait en somme aucune nation particulière et qui ne serait constitué que de groupes ethniques. Il est révélateur que, s'agissant du partage fédératif des compétences législatives, il concède d'emblée toutes les matières à «incidence ethnique» aux autonomies fédérées, alors que les autres activités, qui touchent au «bien commun de l'ensemble de la société canadienne», ressortiraient au magistère fédéral⁹. Or, pendant ses années au pouvoir, Trudeau s'est systématiquement opposé à toute reconnaissance du Québec comme nation, voire comme société distincte. De même, la politique fédérale du multiculturalisme a soigneusement évité d'introduire l'idée que la diversité culturelle du Canada serait adossée à une diversité de nations. Autrement dit, la mosaïque verticale rêvée par Trudeau puis mise en œuvre par ses décisions et ses politiques serait celle qui aurait réussi, ou prétendu avoir réussi à «neutraliser» les ambitions nationales de ses communautés ethniques. En ce sens, l'État multiethnique parfait déboucherait sur l'État véritablement postnational, qui aurait dépassé la nation après avoir réussi à désamorcer la contestation nationaliste de ses groupes internes. Mais cette visée nourrit bien sûr une illusion, puisque, voulant saper la revendication politique de sa nation minoritaire, elle tait l'emprise de la nation dominante sur le corps politique tout entier.

8 Acton, *op. cit.*, «Nationality», p. 298.

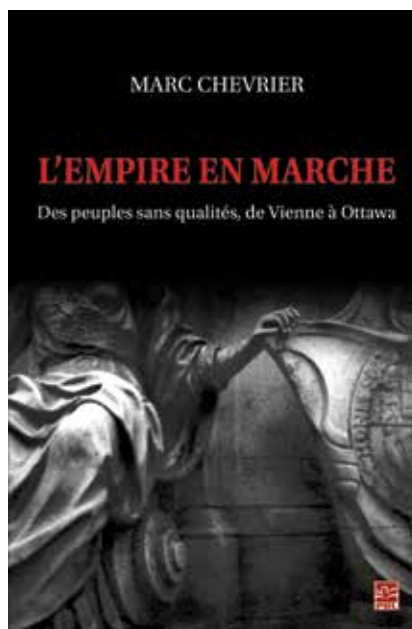
9 Trudeau, «La nouvelle trahison des clercs», reproduit dans Yvan Lamonde (dir.), *Cité libre une anthologie*, *op. cit.*, p. 165.

4 Acton, *op. cit.*, «Nationality», p. 297.

5 Pierre Elliott Trudeau, «Un manifeste démocratique», *Cité libre*, octobre 1958, 22, p. 1-31; reproduit dans Yvan Lamonde (dir.), *Cité libre une anthologie*, Montréal, Stanké, p. 102.

6 Acton, *op. cit.*, «Nationality», p. 296.

7 Acton, *op. cit.* p. 295.



Extraits tirés
du livre de
Marc Chevrier
à paraître fin
novembre 2019
aux Presses de
l'Université Laval

L'Empire en marche.
Des peuples sans
qualités, de Vienne à
Ottawa