

Fondation
**Jean.
Charles.
Bonenfant**



La construction discursive de la légitimité étatique : le cas des grèves infirmières de 1989 et 1999

Koralie Yergeau

Remerciements

Cette année restera, sans aucun doute, gravée dans ma mémoire. Arriver à mener à terme la rédaction de cet essai, au fil des séjours d'étude et de nos jumelages parlementaires, est un accomplissement qui ne se réalise jamais seul. Je tiens donc à prendre un moment pour remercier toutes les personnes exceptionnelles qui m'ont accompagné au cours des dix derniers mois.

Je souhaite d'abord souligner l'apport essentiel de François Gagnon dans l'encadrement de la rédaction de cet essai. Ses conseils avisés, sa disponibilité, sa rétroaction toujours constructive et ses encouragements constants ont rendu l'exercice d'analyse et de rédaction d'autant plus stimulant. Je tiens également à remercier Stéphane Wimart, le bibliothécaire avec qui j'ai eu le plaisir de collaborer tout au long de l'année, pour la richesse de nos échanges et la qualité de son travail de recension, qui m'a été d'une aide précieuse. Il importe aussi de reconnaître le travail rigoureux du comité de lecture ayant révisé nos essais ; chacune des personnes qui le compose a contribué à enrichir la réflexion présentée.

Je souhaite ensuite remercier chaleureusement les deux personnes qui ont assuré la coordination de notre stage cette année : Julien Calille et Krystal McLaughlin. Merci pour votre écoute, votre disponibilité et vos judicieux conseils.

Je pense également aux deux députés avec qui j'ai eu l'immense privilège de réaliser mes jumelages parlementaires, Mathieu Rivest et Joël Arseneau. Merci de m'avoir accueilli à

bras ouverts, de m'avoir ouvert votre quotidien et de m'avoir intégré avec autant de générosité au sein de vos équipes.

Enfin, un merci tout particulier à mes cinq collègues stagiaires. Alice, Béatrice, Christ et Simon, sans vous, cette expérience n'aurait tout simplement pas eu la même couleur. Merci pour votre soutien indéfectible et votre bienveillance ! Cette année restera gravée en moi pour le mieux, tant elle fut riche et lumineuse en votre compagnie.

Table des matières

Remerciements	2
Introduction.....	5
Contextualisation des grèves de 1989 et 1999.....	8
Les grands principes.....	9
Réalité sociopolitique de l'époque	11
Cadre conceptuel	21
Légitimité	21
Légitimation.....	25
Autorité.....	28
Méthodologie.....	29
Méthode d'analyse.....	29
Corpus.....	30
Analyse des résultats	32
Grève de 1989.....	32
Grève de 1999.....	44
Discussion	54
La centralité de la légitimité étatique	54
La légalité comme fondement de la légitimité	54
Construction de la légitimité par la communication.....	55
Conclusion	57
Bibliographie.....	59



Introduction

Depuis la reconnaissance formelle du droit de grève au Québec, pas moins de quarante-quatre lois spéciales — ou lois d'exception — ont été adoptées par l'État québécois afin de suspendre ce droit et forcer le retour au travail¹. Comme le soulignent Petitclerc et Robert², jusqu'au tournant des années 1980, ces lois étaient considérées comme un enjeu politique sérieux, ayant le potentiel de réduire l'autorité du législateur et la légitimité de l'État. Toutefois, l'essor du courant de pensée néolibérale, en parallèle de l'élection du Parti libéral du Québec en 1985, a contribué à modifier cette perception, transformant les lois spéciales en outils de gestion de conflits sociaux. Les auteurs évoquent que, par la suite, les lois d'exception, facilement brandies pour faire pression sur les grévistes, n'ont plus suscité autant de préoccupations quant aux droits et libertés démocratiques au Québec, jusqu'à plus récemment.

Selon Petitclerc et Robert³, le mouvement d'opposition face à la *Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent*, instituée pour mettre fin à la grève étudiante de 2012, a renouvelé la réflexion à l'égard des aspects politiques entourant les lois spéciales. Plus récemment, la loi 2⁴, adoptée en octobre 2025, qui visait entre autres à assurer la

¹ Nadeau, « Les leçons de 60 ans de mobilisation syndicale dans le secteur public au Québec ».

² Petitclerc et Robert, *Grève et paix*.

³ Petitclerc et Robert, *Grève et paix*.

⁴ Projet de loi n° 2 — Loi visant principalement à instaurer la responsabilité collective quant à l'amélioration de l'accès aux services médicaux et à assurer la continuité de la prestation de ces services.



continuité des activités médicales dans le cadre des négociations entre le gouvernement et les fédérations de médecins, a fait l'objet de fortes contestations. Devant ce que plusieurs ont qualifié de « dérive autoritaire », plus de 13 000 personnes se sont regroupées au Centre Bell pour protester contre cette intervention législative d'exception⁵. Le Barreau du Québec en a dénoncé « les dispositions de nature autoritaire et l'affaiblissement des contre-pouvoirs »⁶. Ce sont plus de 66 000 personnes qui ont signé une pétition demandant son abrogation⁷. En fin de compte, cette mobilisation a d'abord conduit à l'abandon de certains articles⁸, avant d'aboutir à une réécriture complète dans le cadre du projet de loi 19⁹. Ce contexte, ancré dans l'actualité, ouvre la voie à de nouvelles réflexions sur l'autorité du législateur et la légitimité de l'État.

Cet essai souhaite ainsi comprendre les mécanismes auxquels l'État fait recours pour construire sa légitimité dans la mise en œuvre de lois d'exception. Pour ce faire, il propose de se pencher sur deux cas illustrant bien ces tensions : la grève infirmière de 1989 et celle de 1999. Ces deux mouvements ont été portés par les infirmières et infirmiers du réseau public, qui revendiquaient de meilleures conditions salariales et de travail dans le cadre des négociations de conventions collectives. Des lois spéciales ont cherché à interrompre ces grèves, considérées comme illégales. Malgré cette illégalité formelle, les grèves de

⁵ Ferah, « Rassemblement de médecins au Centre Bell ».

⁶ Nadeau, « Position du Barreau sur la loi 2 : "Le régime de dénonciation et d'enquête, c'est ça qu'on dénonce" ».

⁷ Assemblée nationale du Québec, « Pétition ».

⁸ Côté, « Loi 2 ».

⁹ Projet de loi n° 19 — Loi visant notamment l'amélioration de l'accès aux services médicaux et la prise en charge médicale de la population.



1989 et 1999 ont bénéficié d'un appui populaire massif. La question suivante se pose donc : comment l'État a-t-il construit sa légitimité pour faire face aux grèves infirmières de 1989 et 1999 ?

Quatre principales sections, structurant ce travail, permettent de répondre à cette question. La première section contextualise les grèves, en présentant certains grands principes — droit de grève, notion de services essentiels et lois d'exception — ainsi que la réalité sociopolitique de l'époque. Le cadre conceptuel, abordant les notions de légitimité, de légitimation et d'autorité, constitue la section suivante. La méthodologie est ensuite détaillée, suivie de l'analyse des résultats. Enfin, la discussion fait l'objet de la dernière section.



Contextualisation des grèves de 1989 et 1999

Avant d'expliquer les concepts de légitimité, de légitimation et d'autorité, il convient de mettre en contexte les grèves infirmières de 1989 et 1999. Cette contextualisation débute en abordant trois grands principes : le droit de grève dans les secteurs public et parapublic québécois, la notion de services essentiels et les lois d'exception. Si la reconnaissance formelle du droit de grève visait à le protéger, elle a simultanément imposé un cadre législatif, le balisant et permettant de distinguer la grève légale de celle illégale. Davantage de restrictions entourent l'exercice du droit de grève dans le cadre des services essentiels. Les lois d'exception sont adoptées lors de contextes pressants, par exemple, lors de grèves touchant les services publics ou parapublics. Ces grands principes éclairent la logique ayant présidé l'intervention législative exceptionnelle lors des deux conflits de travail.

Cette mise en contexte se poursuit par un retour sur la réalité sociopolitique de l'époque, marquée par les gouvernements libéral et péquiste, afin de restituer les événements clés et les dynamiques spécifiques à chacune des grèves. Il convient de préciser que cette section ne vise pas une exhaustivité historique, mais représente un outil nécessaire pour comprendre les mécanismes étatiques utilisés afin de construire sa légitimité face aux grèves infirmières de 1989 et 1999. De plus, le livre de Petitclerc et Robert¹⁰, *Grève et paix : une histoire des lois spéciales au Québec*, constitue l'une des

¹⁰ Petitclerc et Robert, *Grève et paix*.



principales sources utilisées pour cette section, en raison du travail approfondi réalisé par les chercheurs universitaires et du nombre limité de travaux disponibles sur le sujet.

Les grands principes

Droit de grève dans les secteurs public et parapublic québécois

En 1964, le gouvernement libéral de Jean Lesage adopte le *Code du travail*, menant à l'obtention du droit de grève pour les personnes œuvrant dans les secteurs public et parapublic. La grève est alors définie comme « la cessation concertée de travail par un groupe de salariés »¹¹. Ce droit se soumet toutefois à de nombreuses conditions et les activités concertées visant à suspendre le travail qui ne les respectent pas sont considérées illégales. Selon le *Code du travail* de 1964, même lorsqu'elle est légale, une grève peut être interrompue s'il est estimé qu'elle met en péril la santé ou la sécurité publiques¹², marquant l'émergence de la notion de « services essentiels ».

La notion de « services essentiels »

En accordant une « essentialité légale » à certains services publics, l'idée de « services essentiels » permet de maintenir un accès partiel à ces services en cas de grève légale. L'obligation de maintenir des services essentiels entre pour la première fois dans le *Code du travail* en 1978¹³.

¹¹ Code du travail, art. 1.

¹² Code du travail, art. 99.

¹³ Loi modifiant le Code du travail, art. 4.



En 1982, le Conseil des services essentiels est créé par le gouvernement du Parti québécois¹⁴. L'État met en œuvre les conditions nécessaires afin que le maintien des services essentiels fasse l'objet d'une négociation entre les parties¹⁵. Celles-ci doivent désormais conclure une entente déterminant les services à assurer, faute de quoi la grève est réputée illégale. Le Conseil se voit confier diverses responsabilités, allant de la sensibilisation des parties au maintien des services essentiels jusqu'à l'évaluation de la suffisance des services prévus en cas de grève. À terme, il contribuera à définir la notion de services essentiels, en la rattachant à l'idée de santé et sécurité publiques. Au Québec, cette idée est demeurée, pendant longtemps, jusqu'à tout récemment¹⁶, l'unique critère pour déterminer l'essentialité de certains services.

En 1985, le projet de loi 37, intitulé *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*, adopté par le gouvernement péquiste, va encore plus loin. Les pouvoirs du Conseil sont accrus : ses décisions deviennent impératives. La loi fixe précisément le pourcentage de personnel des établissements de santé nécessaire pour assurer les services essentiels. Ce chiffre varie de 55 % à 90 % selon le département de travail¹⁷, traduisant une conception plutôt étendue des services

¹⁴ Loi modifiant le Code du travail, le Code de procédure civile et d'autres dispositions législatives.

¹⁵ Fontaine, « Des services publics toujours essentiels au Québec ? »

¹⁶ En 2025, le projet de loi 89, intitulé *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*, a été sanctionné. Cette loi, désormais en vigueur, modifie le Code du travail en élargissant la définition de « services essentiels » pour inclure les services « assurant le bien-être de la population ». Ce changement législatif permet au gouvernement de restreindre davantage le droit de grève dans plusieurs secteurs, y compris ceux qui n'étaient pas traditionnellement considérés comme essentiels.

¹⁷ Projet de loi n° 37, *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*, art. 89.



essentiels. En ce sens, les syndicats affirment qu'en pratique, le droit de grève leur a été retiré¹⁸.

Les lois d'exception

L'Assemblée nationale du Québec définit la loi d'exception — également appelée loi spéciale — comme étant « adoptée d'urgence pour régler une situation particulière »¹⁹. Plus spécifiquement, l'expression « loi spéciale de retour au travail » fait référence à une forme d'intervention législative particulière pour régler certains conflits de travail. Drouin et Trudeau²⁰ regroupent sous ce terme l'ensemble des actes législatifs cherchant à suspendre le droit de grève, que ce soit en forçant le retour au travail ou le maintien de la prestation de services, sous peine de sanctions.

Réalité sociopolitique de l'époque

Période de 1985 à 1989

En 1985, le Parti libéral du Québec prend le pouvoir, en obtenant 99 sièges sur 122. Pour plusieurs auteurs, le retour au pouvoir de Robert Bourassa est associé au tournant néolibéral²¹, alors que les idées de privatisation, de déréglementation et de flexibilisation du travail gagnent en importance dans les discours. Selon Petitclerc et Robert²², Bourassa

¹⁸ Boivin, « Chapitre 12 : L'impact du syndicalisme et de la négociation collective ».

¹⁹ Assemblée nationale du Québec, « Loi d'exception ».

²⁰ Drouin et Trudeau, « Les lois spéciales de retour au travail ».

²¹ Robert, « Les travailleuses de l'éducation et de la santé face au tournant néolibéral de l'État québécois (1980-1990) ».

²² Petitclerc et Robert, *Grève et paix*.



cherche alors à gérer l'État comme une entreprise ; c'est pourquoi il crée les postes de ministre délégué à la Privatisation et de ministre délégué à la Déréglementation. Parallèlement, des politiques de restriction budgétaire sont mises en place ; le secteur de la santé et des services sociaux est durement touché par ces coupes²³.

En 1986, après deux journées de grève non consécutives de différents syndicats dans le secteur de la santé, la majorité libérale à l'Assemblée nationale adopte la loi 160, intitulée *Loi assurant le maintien des services essentiels dans le secteur de la santé et des services sociaux*²⁴, afin de soutenir le Conseil des services essentiels, dont la légitimité est contestée par les organisations syndicales. Cette loi spéciale ordonne un retour au travail dès le lendemain de son adoption. Elle prévoit en outre un régime de sanctions sévères en cas de non-respect : des amendes variant de 25 à 100 dollars, pour les individus, de 5 000 à 25 000 dollars, pour les personnes employées par les organisations syndicales ainsi que les employeurs, et de 20 000 à 100 000 dollars, pour les associations de salariés. Les personnes contrevenantes s'exposent également à une perte pouvant atteindre deux journées de salaire pour chaque jour de grève. À ces pénalités peuvent s'ajouter d'autres amendes, allant jusqu'à 60 000 dollars selon la nature de l'infraction. Enfin, l'employeur est tenu de suspendre la perception des cotisations syndicales pendant une période de 12 semaines pour chaque journée de grève. Le gouvernement signe finalement une

²³ Petitclerc et Robert, *Grève et paix*.

²⁴ Projet de loi n° 160, *Loi assurant le maintien des services essentiels dans le secteur de la santé et des services sociaux*.



entente avec les syndicats à la fin de l'année 1986. Cette loi est demeurée en vigueur pendant plusieurs décennies, jusqu'en 2025, où elle a été abrogée.

En 1989, alors que les différentes conventions collectives arrivent à échéance, le gouvernement Bourassa souhaite repousser les négociations, afin de pouvoir déclencher des élections générales. Il propose alors un prolongement de ces conventions jusqu'en 1990, avec une augmentation salariale égale à l'inflation²⁵. Peu de temps avant le commencement des négociations, les trois fédérations qui représentaient le personnel infirmier jusqu'alors fusionnent pour former la Fédération des infirmières et infirmiers du Québec (FIIQ). Cette solidarité nouvelle permet de manifester beaucoup de militantisme, provoquant le refus du prolongement de la convention collective²⁶. La FIIQ revendique, pour ses 37 000 membres, un rattrapage salarial important, de 22 %, l'amélioration des conditions de travail et la création de postes permanents²⁷. Au printemps 1989, l'organisation syndicale demande à ses membres de ne plus effectuer d'heures supplémentaires. Près de 2000 lits sont fermés et des enjeux importants dans les hôpitaux sont causés par ce moyen de pression ; le Conseil des services essentiels juge celui-ci illégal et ordonne sa suspension. Petitclerc et Robert²⁸ évoquent « l'absurdité de la décision [...] : en temps normal, les services essentiels ne peuvent être assurés qu'en recourant massivement aux heures supplémentaires ». En juin 1989, une offre gouvernementale légèrement bonifiée est rejetée à 78 % par les infirmières et infirmiers.

²⁵ Petitclerc et Robert, *Grève et paix*.

²⁶ Boivin, « Chapitre 12 : L'impact du syndicalisme et de la négociation collective ».

²⁷ Petitclerc et Robert, *Grève et paix*.

²⁸ Petitclerc et Robert, *Grève et paix*, 144.



La FIIQ se dote par la suite d'un mandat de grève à exercer du 5 au 12 septembre 1989, en pleine campagne électorale.

Grève de 1989

La grève déclenchée est jugée illégale, comme la FIIQ ne s'est pas entendue sur les services essentiels à maintenir. Le Conseil ordonne donc la suspension du moyen de pression, sous peine d'outrage au tribunal. Les grévistes sont bien avisés : la loi 160 sera appliquée. Boivin²⁹ souligne que sa mise en œuvre concrète traduit la véritable intention de l'État d'imposer des dispositions pénales sévères face aux moyens de pression illégaux. Dès le lendemain du déclenchement de la grève, trois décrets s'ajoutent aux sanctions prévues par la loi³⁰. Le premier autorise les gestionnaires d'hôpitaux à recruter du personnel infirmier afin de remplacer les employés en grève. Toutefois, cette mesure ne produit pas l'effet attendu, puisque peu d'infirmières et d'infirmiers ne se portent volontaires. Le deuxième décret fixe au 8 septembre la date d'application de la perte d'ancienneté pour les grévistes. Enfin, le troisième décret précise les organismes de bienfaisance destinataires des sommes retenues pour les journées de travail non rémunérées, en vertu de la loi. Tout comme pour le premier décret, celui-ci se heurte à la solidarité du milieu communautaire : 400 organismes refusent d'accepter l'argent³¹.

²⁹ Boivin, « Bilan de la négociation collective dans les secteurs public et parapublic québécois ».

³⁰ Conseil exécutif, « Mémoire des délibérations du Conseil Exécutif — Grève dans les hôpitaux ».

³¹ Petitclerc et Robert, *Grève et paix*.



Plusieurs sondages d'opinion publique révèlent, en plus, que la population appuie les revendications du personnel infirmier³².

La grève perdure jusqu'au 12 septembre, moment où une trêve de 36 heures est instaurée afin de permettre des négociations avec le gouvernement Bourassa, qui refusait jusque-là de discuter avec un groupe engagé dans une action de désobéissance civile. La veille du jour des élections, le 24 septembre, une entente est entérinée par 75 % des membres³³. Selon Boivin³⁴, il était temps que le conflit se règle : la popularité du Parti libéral commençait à s'effriter.

Période de 1989 à 1999

Le gouvernement libéral revient au pouvoir et y demeure jusqu'en 1994, année où il est défait par le Parti québécois. Le Québec, tout comme le Canada, est touché par une récession économique au début des années 1990, provoquant une crise des finances publiques³⁵. Selon Petitclerc et Robert³⁶, ces années sont marquées par la mise en œuvre de politiques néolibérales. Entre 1991 et 1993, le gouvernement libéral reporte, avec le consentement des syndicats, à deux reprises le renouvellement des conventions collectives³⁷. En 1993, une loi adoptée par l'Assemblée nationale du Québec, invoquant une situation économique critique, prolonge les conventions collectives de deux années

³² Boivin, « Chapitre 12 : L'impact du syndicalisme et de la négociation collective ».

³³ Petitclerc et Robert, *Grève et paix*.

³⁴ Boivin, « Bilan de la négociation collective dans les secteurs public et parapublic québécois ».

³⁵ Boivin, « Chapitre 12 : L'impact du syndicalisme et de la négociation collective ».

³⁶ Petitclerc et Robert, *Grève et paix*.

³⁷ Boivin, « Chapitre 12 : L'impact du syndicalisme et de la négociation collective ».



supplémentaires et gèle les salaires dans les secteurs public et parapublic³⁸. Cette mesure législative impose également une réduction de 1 % de la masse salariale pour ces mêmes secteurs.

En 1995, à la suite de la défaite du « Oui » dans le cadre du référendum, Jacques Parizeau est remplacé par Lucien Bouchard. Alors que le gouvernement libéral avait déjà amorcé une ouverture vers le néolibéralisme, c'est avec l'arrivée de Lucien Bouchard comme premier ministre que l'État québécois s'engage pleinement dans cette voie³⁹. Bouchard souhaite créer les conditions gagnantes pour accéder à la souveraineté. La situation financière au Québec ne s'étant guère améliorée dans les dernières années, l'atteinte du « déficit zéro » pour l'an 2000 est, aux yeux du premier ministre, la plus importante de ces conditions⁴⁰.

Les services publics et parapublics sont durement touchés par les politiques visant la résorption du déficit budgétaire. Les syndicats s'engagent à répondre aux compressions exigées par le gouvernement Bouchard, évaluées à environ 1,5 milliard de dollars, notamment en finançant le départ anticipé de 15 000 employés à même les fonds de retraite⁴¹. En 1997, dans la loi n° 104⁴², adoptée pour donner suite aux ententes conclues à cette fin, le gouvernement Bouchard impose aux syndicats l'obligation de

³⁸ Projet de loi n° 102, Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public et le secteur municipal.

³⁹ Robert, « Les travailleuses de l'éducation et de la santé face au tournant néolibéral de l'État québécois (1980-1990) ».

⁴⁰ Petitclerc et Robert, *Grève et paix*.

⁴¹ Petitclerc et Robert, *Grève et paix*.

⁴² Projet de loi n° 104, Loi sur la diminution des coûts de la main-d'œuvre dans le secteur public et donnant suite aux ententes survenues à cette fin.



négoier une réduction de la masse salariale. Certaines organisations syndicales mettent alors en place des clauses ayant pour effet de pénaliser les employés les plus jeunes afin de préserver les acquis des travailleurs les plus anciens. Au total, plus de 35 000 personnes quittent leur emploi, que ce soit pour profiter de meilleures conditions de retraite ou pour se diriger vers de meilleures conditions de travail ailleurs⁴³. Cette vague de départs contribue à fragiliser davantage les services publics ainsi que parapublics et à y détériorer les conditions de travail. Le réseau de la santé et de services sociaux est le secteur le plus durement touché, avec une réduction de 16 564 postes équivalent temps complet⁴⁴.

Les conventions collectives arrivent à échéance en 1998, mais les négociations sont reportées après les élections provinciales, où le Parti québécois formera à nouveau un gouvernement majoritaire. En mars 1999, après sa réélection, le gouvernement Bouchard s'engage dans la négociation des conventions collectives. Les offres, spécifiquement au niveau salarial, ne correspondent pas aux attentes des salariés des secteurs public et parapublic⁴⁵. Malgré ce désaccord fondamental, le gouvernement maintient une position d'inflexibilité, refusant de modifier ses offres salariales.

La FIIQ met rapidement en œuvre différents moyens de pression durant l'été pour faire avancer les négociations. En juin 1999, elle demande à ses 47 500 membres de refuser les heures supplémentaires ; mesure que le Conseil des services essentiels déclare rapidement illégale⁴⁶. Tout comme en 1989, sans ces heures supplémentaires, les

⁴³ Petitclerc et Robert, *Grève et paix*.

⁴⁴ Boivin, « Chapitre 12 : L'impact du syndicalisme et de la négociation collective ».

⁴⁵ Petitclerc et Robert, *Grève et paix*.

⁴⁶ Petitclerc et Robert, *Grève et paix*.



établissements de santé n'arrivent pas à fournir le niveau de services essentiels déterminé par la loi 37⁴⁷. La décision provoquant la colère des membres de la FIIQ, une grève de deux jours, les 15 et 17 juin 1999, est amorcée. Le débrayage est déclaré comme étant illégal par le Conseil des services essentiels, comme aucune entente n'a été conclue sur les services à maintenir.

Grève de 1999

À la suite de ce geste, et devant l'absence d'avancées significatives à la table de négociations, la FIIQ déclenche une grève générale illimitée le 26 juin 1999, elle aussi jugée illégale. À partir du 28 juin, le gouvernement Bouchard applique les amendes prévues par la loi 160⁴⁸. Parallèlement, la procureure générale du Québec, Linda Goupil, intente des poursuites contre vingt-deux syndicats locaux de la FIIQ⁴⁹. Toutefois, l'impact de ces mesures sur les grévistes demeure limité. Ceux-ci, d'autant plus, bénéficient d'un important appui populaire. Face à cette résistance, le gouvernement envisage d'autres sanctions, notamment l'application des pertes d'ancienneté prévues par la loi 160 ou encore l'adoption d'un décret pour fixer unilatéralement les conditions de travail.

Le 2 juillet 1999, cherchant à accroître la pression sur les personnes contrevenantes tout en évitant de nuire aux prochaines négociations prévues à l'automne, le gouvernement Bouchard choisit finalement de déposer le projet de loi 72, intitulé *Loi*

⁴⁷ Projet de loi n° 37, Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic.

⁴⁸ Bégin, « La solidarité écorchée ».

⁴⁹ Petitclerc et Robert, *Grève et paix*.



*concernant la prestation des services de soins infirmiers et des services pharmaceutiques*⁵⁰. Son adoption permet d'ajouter de nouvelles dispositions pénales à celles déjà en vigueur en vertu de la loi 160. En plus d'ordonner le retour au travail dès le 3 juillet, cette loi spéciale impose au personnel infirmier bénéficiant d'une libération syndicale une pénalité salariale équivalant à deux journées de travail pour chaque jour de grève ; une sanction que la loi 160 n'avait pas prévue pour ce groupe. Elle prévoit également la suspension du paiement des libérations syndicales pendant douze semaines pour chaque jour de grève. Le 6 juillet, 93 % des membres de la FIIQ ayant participé au vote se prononcent en faveur de la poursuite de la grève illégale⁵¹, malgré ces sanctions. Tout comme le gouvernement libéral en 1989, le gouvernement Bouchard refuse de négocier tant que la grève illégale perdura. Le 12 juillet, les membres de la FIIQ acceptent une trêve de 48 heures, qui débutera le 14 juillet, à condition que le gouvernement négocie tous les aspects de la convention collective, incluant le salaire⁵².

Une entente de principe est conclue le 15 juillet. Toutefois, le gouvernement ne modifie pas son offre salariale. La trêve produit un effet démobilisateur sur les infirmières et infirmiers contrevenants. L'entente de principe, quant à elle, provoque une grande déception au sein de la FIIQ ; le 21 juillet, 75 % des membres la rejettent⁵³. Alors que seuls quelques syndicats locaux poursuivent le débrayage, la très grande majorité retourne au travail. La grève se termine officiellement le 24 juillet, tel que décrété par le conseil fédéral

⁵⁰ Projet de loi n° 72, Loi concernant la prestation des services de soins infirmiers et des services pharmaceutiques.

⁵¹ Bégin, « La solidarité écorchée ».

⁵² Petitclerc et Robert, *Grève et paix*.

⁵³ Bégin, « La solidarité écorchée ».



de la FIIQ⁵⁴, et l'organisation syndicale demande la médiation. Le règlement de la convention collective n'arrive finalement qu'en mars 2000.

En 1989, tout comme en 1999, les grèves infirmières constituent des gestes de désobéissance civile, réalisés dans un contexte où le système de santé et de services sociaux est déjà fragilisé par les politiques néolibérales de l'État. Dans les deux cas, les grévistes ont contrevenu à la loi, tout en bénéficiant d'un fort appui populaire. Pour une raison ou une autre, les gouvernements de l'époque se sentaient légitimes de mettre en œuvre des lois spéciales afin de faire face à ces grèves.

⁵⁴ Bégin, « La solidarité écorchée ».



Cadre conceptuel

La section précédente a mis en lumière, d'une part, la résistance exercée par les membres de la FIIQ ainsi que le soutien populaire à l'égard de leurs revendications ; d'autre part, elle a décrit la réponse gouvernementale ayant permis de clore ces mouvements de désobéissance civile. Afin de comprendre les mécanismes par lesquels l'État a repris le contrôle, il importe d'examiner trois notions centrales à cet essai : la légitimité, la légitimation et l'autorité. La légitimité, en se basant sur différentes sources, suppose une forme de reconnaissance sociale du pouvoir politique en place. Cette reconnaissance, loin d'être immuable, peut vaciller face à la contestation. C'est alors qu'intervient la légitimation, le processus actif par lequel l'État tente d'établir, de restaurer ou de renforcer cette acceptation sociale. Enfin, l'autorité désigne la capacité effective de l'État à imposer ses décisions et à garantir l'obéissance, sans coercition. Approfondir ces trois concepts contribuera à comprendre comment l'État a construit sa légitimité face aux grèves infirmières de 1989 et 1999, tout en naviguant entre le besoin de maintenir son soutien populaire et l'impératif de rétablir son autorité.

Légitimité

La notion de légitimité est mobilisée par multiples auteurs issus de disciplines variées. Morris Zelditch⁵⁵ souligne qu'il s'agit d'« un des problèmes les plus anciens de l'histoire intellectuelle des civilisations occidentales. Son histoire s'étend sur plus de vingt-

⁵⁵ Zelditch, « Theories of Legitimacy ».



quatre siècles ». Le concept dépasse l'idée de légalité, de la conformité au droit et à la loi ; il correspond à ce qui est équitable, juste, raisonnable, moralement acceptable, en règle, traditionnel⁵⁶. Ruth Amossy⁵⁷, dans son analyse, rattache à la légitimité plusieurs éléments : la distinction entre légalité, un domaine bien défini, et légitimité, qui ratisse beaucoup plus large, s'opposant parfois au premier concept ; la conformité à un ensemble de valeurs et de normes collectives ; l'importance des facteurs culturels et politiques ; l'implication d'une reconnaissance ; et, subséquentement, l'idée que la légitimité s'inscrit dans la relation entre ceux la revendiquant et ceux devant la reconnaître ; enfin, en raison de cette dimension relationnelle, elle n'est pas statique, elle peut évoluer et fluctuer.

Max Weber est parmi les auteurs les plus célèbres concernant les travaux sur la légitimité. Pour ce dernier, la croyance d'autrui en la légitimité du pouvoir constitue le facteur déterminant dans l'établissement de la domination (ou de l'autorité)⁵⁸. Il identifie différents types de légitimité revendiquée, déterminant les modalités de la domination. Trois « idéaux-types » de domination, liés aux caractéristiques de la légitimité revendiquée, sont ainsi distingués : traditionnel, légal-rationnel et charismatique. Le premier repose sur une naturalisation du pouvoir en place, justifiant l'obéissance. Dans ce cas, il est, par exemple, possible de croire que la population accorde une certaine légitimité au Parlement québécois, et aux personnes qui y siègent, en partie grâce à ses deux siècles d'existence. Le pouvoir s'exerce dans la tradition de cette institution. La

⁵⁶ Castellano, « Origine et développement historique de la légitimité » ; Amossy, « Construire la légitimité et l'autorité politiques en discours ».

⁵⁷ Amossy, « Construire la légitimité et l'autorité politiques en discours ».

⁵⁸ Weber, « Les trois types purs de la domination légitime ».



deuxième relève de la croyance en la légalité des règlements, et de ceux exerçant l'autorité par cette voie. Notamment, une légitimité peut être octroyée aux personnes élues démocratiquement au Québec, en conformité des lois et des règles en vigueur, en raison des fonctions exercées. Enfin, le troisième réfère à une croyance en les qualités exceptionnelles d'une personne.

David Beetham⁵⁹ nuance la thèse weberienne selon laquelle la légitimité repose sur la croyance des dominés en cette dernière, en soutenant qu'elle dépend plutôt des croyances permettant de justifier la domination. Pour qu'un pouvoir soit considéré comme légitime, il doit satisfaire à trois conditions nécessaires et complémentaires : la conformité aux règles (toute violation entraînant l'illégitimité) ; la justification de ces règles par des croyances collectives (son absence engendrant un déficit de légitimité) ; la reconnaissance du pouvoir par des actes montrant le consentement des gouvernés à obéir (la résistance ou la désobéissance manifestant une délégitimation). De fait, il est possible qu'un gouvernement, élu en bonne et due forme, devienne illégitime lorsqu'il prend des décisions contrevenant à la législation en vigueur. Lorsque ces décisions ne sont pas en phase avec les normes culturelles, sa légitimité peut s'effriter. La population, ou certains groupes, en refusant de se soumettre à ses lois et règles, comme dans le cas de grèves illégales, peut délégitimer le pouvoir en place. Ces conditions n'étant donc jamais absolues, la légitimité demeure précaire, pouvant rester incomplète, s'affaiblir ou être contestée.

⁵⁹ Beetham, *The Legitimation of Power* cité dans Amossy, « Construire la légitimité et l'autorité politiques en discours ».



Pierre Rosanvallon⁶⁰ ajoute deux éléments pour bonifier la compréhension de la légitimité dans le cadre des démocraties contemporaines : la conception du bien commun ainsi que la capacité à représenter les gouvernés. En ce qui concerne le premier élément, l'auteur précise que les gouvernants doivent se mettre au service du bien commun ; leur légitimité dépend alors de la capacité à prendre compte des diverses expressions de celui-ci. L'action au nom du bien commun, si elle est en phase avec sa perception au sein de la population, peut ainsi servir de justification à la légitimité d'un gouvernement. Pour le deuxième élément, puisque les personnalités politiques ont le devoir de représenter les personnes citoyennes, leur légitimité se base également sur la capacité à comprendre les problèmes de ces dernières. Cette légitimité se rattache à la nécessité, pour un gouvernement, de se montrer à l'écoute, tout en manifestant une forme de sollicitude envers les enjeux vécus par la population.

Ces différentes conceptualisations de la légitimité ne doivent pas être traitées en silos : elles se complètent et s'enrichissent mutuellement. En les considérant comme un tout cohérent, il apparaît clairement que la légitimité s'enracine dans la relation dialectique entre gouvernants et gouvernés. En d'autres mots, la légitimité se construit à travers ces relations. Dès lors, divers mécanismes sont mobilisés pour forger, renforcer, asseoir ou rétablir cette légitimité.

⁶⁰ Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité* cité dans Amossy, « Construire la légitimité et l'autorité politiques en discours ».



Légitimation

Dans sa définition la plus simple, la légitimation se traduit par l'ensemble des processus utilisés pour construire la légitimité. André Berten⁶¹ précise qu'il s'agit de mécanismes « psychiques » engendrant des croyances, c'est-à-dire « le résultat de ce qui est dit, véhiculé, représenté au niveau social ». La communication est donc au cœur de ces processus.

Traditionnellement, les élections au suffrage universel sont garantes de la légitimité des personnes qu'elles désignent comme représentantes du peuple et responsables du bien collectif⁶². Toutefois, selon Patrick Charaudeau⁶³, cette légitimité dépend des citoyens et citoyennes qui l'octroient et doit donc constamment être justifiée auprès de ce groupe. Même un gouvernement majoritaire s'y voit contraint. Seules, les élections s'avèrent insuffisantes pour légitimer l'ensemble des décisions étatiques; d'autres mécanismes de légitimation deviennent nécessaires. La légitimité politique peut ainsi se consolider dans les paroles. Les discours de légitimation ont donc pour objectif la reconnaissance de l'agir politique comme étant en règle, motivé par la recherche du bien commun, défendable sur les plans moral et légal⁶⁴. Au demeurant, dans l'objectif d'assurer la légitimité, les actions répréhensibles ou controversées sont ignorées, occultées ou

⁶¹ Berten, « Légitimité, légitimation, normativité », 81.

⁶² Amossy, « Construire la légitimité et l'autorité politiques en discours ».

⁶³ Charaudeau, *Le discours politique*.

⁶⁴ Rojo et van Dijk, « "There Was a Problem, and It Was Solved!" »



réinterprétées comme étant acceptables « en raison des circonstances » dans les discours⁶⁵.

Diverses stratégies discursives légitimatrices sont détaillées dans la littérature. Dans son mémoire de maîtrise, Amira Heni⁶⁶, en citant un travail de Charaudeau, en explique quatre types : la « parole de promesse », la « parole de décision », la « parole de justification » et la « parole de dissimulation ». Le premier type cherche à définir un idéal social, à partir de certaines valeurs, tout en identifiant des moyens concrets pour y parvenir. Le discours devient à la fois émotionnel et rationnel, idéaliste et réaliste. La seconde stratégie, la « parole de décision », correspond à un engagement d'agir, fondé sur une position de légitimité. À travers cette stratégie, un désordre social, jugé comme inadmissible, qui échappe aux normes et conventions, est identifié. Puis, maintenant justifiée, la mesure permettant de résoudre ce « désordre » est énoncée. Le troisième type, la « parole de justification », sert à relégitimer toute action ou décision remise en cause. L'objectif de la « parole de justification » consiste à revenir sur ce qui est contesté afin de lui donner raison d'être. La dernière stratégie, la « parole de dissimulation », est utilisée par les acteurs politiques afin de faire face aux critiques de l'opposition, aux contrecoups des crises médiatiques ou encore aux mouvements sociaux qu'ils cherchent à neutraliser. Pour arriver aux fins de dissimulation, les acteurs peuvent éviter de se prononcer de manière très précise afin de maintenir volontaire un flou. Ils peuvent aussi user du silence

⁶⁵ Rojo et van Dijk, « "There Was a Problem, and It Was Solved!" »

⁶⁶ Heni, « Étude des procédés discursifs de légitimation mobilisés par l'état et une entreprise privée dans un contexte de gestion de crise — À partir du cas Deepwater Horizon au large de la Louisiane — approche sociopolitique ».



ou encore de la dénégation. La raison suprême, c'est-à-dire la justification de toute action prise pour une raison supérieure, par exemple l'autorité de l'État, correspond à une autre forme de « parole de dissimulation ».

Amossy⁶⁷, quant à elle, propose une analyse du processus verbal de légitimation, se déclinant en trois grands pans : la légitimation comme manifestation de la légitimité institutionnelle, la légitimation par l'adéquation aux valeurs de la démocratie et la légitimation par la proximité avec l'auditoire. Pour chacun de ces aspects, l'autrice décrit les marques discursives utilisées dans la construction de la légitimité. Par exemple, en ce qui concerne la légitimation comme manifestation de la légitimité institutionnelle, elle mentionne l'usage exclusif du « nous » (la personne locutrice + l'institution qu'elle représente), la mention des instances institutionnelles consultées et du consensus démocratique ou encore le « je » qui fait usage de ses prérogatives. Pour ce qui est de la légitimation par l'adéquation aux valeurs de la démocratie, l'autrice réfère à différentes valeurs pouvant être évoquées par les décideurs politiques, telles que le souci du bien général, la protection des plus vulnérables, le respect des valeurs démocratiques. Elle ajoute que les gouvernants peuvent chercher à se justifier par le caractère exceptionnel de la situation. Enfin, pour la légitimation par la proximité avec l'auditoire, Amossy évoque des marques de proximité, comme le « nous » inclusif, les expressions familières, les signes d'empathie et la thématique du sort partagé.

⁶⁷ Amossy, « Construire la légitimité et l'autorité politiques en discours ».



En bref, il importe de retenir que la légitimité politique se construit à travers la communication et qu'elle est ainsi constamment négociée. Les stratégies discursives légitimatrices sont nombreuses, mais elles cherchent généralement à justifier et persuader de la légitimité, dans l'objectif de rendre acceptable l'exercice de l'autorité.

Autorité

Bien qu'il ne s'agisse pas d'un concept central étudié dans le cadre de cet essai, il convient tout de même de rapidement définir ce qu'on entend par « autorité », une notion liée à l'idée de légitimité par plusieurs. L'autorité, au même titre que la légitimité, est un terme polysémique. L'autorité politique, telle qu'Amossy⁶⁸ arrive à la définir grâce aux travaux de différents auteurs, consiste en une forme de pouvoir légitime exigeant l'obéissance sans recourir à la coercition. En ce sens, elle est intrinsèquement liée à la légitimité, qui permet son exercice sans l'usage de la force. Pour un gouvernement élu démocratiquement, la reconnaissance sociale de sa légitimité autorise une soumission consentie, sans soudoiment ou coercition. Dès lors, en l'absence de légitimité, l'autorité politique s'effrite et doit alors s'appuyer sur l'usage de la force, en utilisant, par exemple, les sanctions, pour imposer l'obéissance. L'autorité apparaît ainsi conditionnée à la légitimité.

Au terme de cette section, les concepts de légitimité, de légitimation et d'autorité apparaissent interreliés et, d'autant plus, fort pertinents pour répondre à la question que pose cet essai.

⁶⁸ Amossy, « Construire la légitimité et l'autorité politiques en discours ».



Méthodologie

Maintenant que les concepts servant à l'analyse ont été approfondis, il convient de poursuivre en abordant la méthodologie utilisée pour cet essai. Ainsi, la première partie de cette section se concentre sur la méthode d'analyse choisie alors que la deuxième partie expose le corpus utilisé.

Méthode d'analyse

La légitimation repose principalement sur la communication. Voilà pourquoi l'analyse du discours public, se penchant sur les stratégies légitimatrices, a été privilégiée comme méthode pour répondre à la question posée par cet essai, c'est-à-dire « Comment l'État a-t-il construit sa légitimité pour faire face aux grèves infirmières de 1989 et 1999 ? ». Cependant, l'analyse cherche à s'ancrer à la fois dans le discours et dans l'argumentation. Si les discours publics sont essentiels pour appréhender la légitimation politique, il est tout aussi crucial d'examiner les justifications partagées en « privé » par les différents acteurs du gouvernement. La confrontation de ces deux sphères — privée et publique — révèle les continuités comme les écarts entre ce qui est véritablement raisonné et ce qui est finalement affirmé. Cette comparaison autorise une compréhension fine et nuancée des stratégies utilisées par l'État pour construire sa légitimité.

Ainsi, l'analyse s'est réalisée en deux étapes pour chacune des grèves : d'abord, les échanges « privés », puis les discours publics. Ces deux analyses ont par la suite été mises en relation afin d'identifier les convergences et les dissonances.



Corpus

Différents types de document ont été inclus dans le corpus afin de permettre cette analyse en deux temps. D'abord, en ce qui concerne les échanges « privés », un mémoire de délibération du Conseil des ministres par grève a été analysé. Ces mémoires, publics après un délai de 25 ans, contiennent les résumés des échanges dans le cadre des délibérations du Conseil exécutif.

Pour ce qui est de l'analyse des discours publics, le corpus varie selon le conflit étudié, en fonction de la disponibilité et de la nature des sources documentaires. Pour la grève de 1989, les sources primaires ont été privilégiées. Le corpus, constitué de sept articles de presse sélectionnés sur vingt-six recensés, couvre la période allant du 30 août (une semaine avant le déclenchement de la grève) au 24 septembre 1989 (entérinement de l'entente). L'exclusion des dix-neuf autres documents médiatiques repose sur l'absence du discours gouvernemental ou leur appartenance à un autre conflit de travail. Il est à noter que la tenue de cette grève en période électorale, concomitante à la suspension du Parlement, a fait en sorte qu'il n'y a pas de *Journal des débats* pour cette période.

Pour la grève de 1999, l'analyse des discours publics s'appuie sur les résultats d'un mémoire de maîtrise, rédigé par Marie-Ève Bernier⁶⁹. Ce travail universitaire, soumis à une validation académique rigoureuse, permet d'exploiter une interprétation établie, des discours de l'État, centrée autour de l'idée de légitimité, offrant ainsi une perspective

⁶⁹ Bernier, « Le discours gouvernemental et la légitimité du droit à la négociation collective : étude de deux conflits de travail au Québec menant à l'adoption de lois forçant le retour au travail ».



complémentaire à celle des sources directes de 1989. Au total, 99 sources documentaires, sur les 614 documents recensés, ont été analysées dans le mémoire de Bernier⁷⁰. Les sources exclues l'ont été selon les critères suivants : si les propos gouvernementaux sont absents, si le document traite d'un autre sujet que le conflit visé, s'il s'agit d'une lettre ouverte. Le corpus retenu est principalement composé d'articles de journaux, mais inclut également des communiqués de presse ainsi que le *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*.

Au moment de rédiger son mémoire, Bernier n'avait pas accès aux mémoires des délibérations du Conseil exécutif. Dans le cadre de cet essai, l'analyse de ces échanges « privés », et sa mise en relation avec les résultats de Bernier, contribue à bonifier les connaissances sur le discours gouvernemental dans le contexte de la grève infirmière de 1999, ce qui est particulièrement novateur.

⁷⁰ Bernier, « Le discours gouvernemental et la légitimité du droit à la négociation collective : étude de deux conflits de travail au Québec menant à l'adoption de lois forçant le retour au travail », 93.



Analyse des résultats

Cette section se structure en deux parties, l'une portant sur la grève de 1989 et l'autre sur la grève de 1999. Pour chacune de ces grèves, les analyses résultant des échanges réalisés en « privé »⁷¹ sont d'abord présentées, puis mises en relation avec les discours publics respectivement issus des sources primaires et des résultats du mémoire de Bernier⁷².

Grève de 1989

Analyse des échanges « privés »

Aux termes de l'analyse des échanges au sein du Conseil des ministres, seules deux justifications sont explicitement utilisées pour montrer la légitimité étatique de mettre fin au conflit : la santé publique ainsi que la période électorale. La discussion est ainsi davantage orientée sur les moyens auxquels l'État peut faire recours — et la légitimité perçue de ces moyens — afin que la grève se termine.

Justification de la légitimité étatique de mettre fin à la grève

La santé publique. Au Conseil des ministres, dès le commencement des discussions entourant la grève des infirmières et infirmiers, le premier ministre demande à Thérèse

⁷¹ Conseil exécutif, « Mémoire des délibérations du Conseil Exécutif — Grève dans les hôpitaux » ; « Mémoire des délibérations du Conseil Exécutif — 1er juillet ».

⁷² Bernier, « Le discours gouvernemental et la légitimité du droit à la négociation collective : étude de deux conflits de travail au Québec menant à l'adoption de lois forçant le retour au travail ».



Lavoie-Roux, ministre de la Santé et des Services sociaux, de faire part de l'état de situation dans les hôpitaux québécois. Elle juge la situation assez problématique, tout en précisant, par la suite, que, la veille, la santé publique n'était pas en danger. Une fois le portrait de la situation brossé, l'évaluation du danger pour la santé publique se réalise autour du risque. La ministre indique que « la situation peut se détériorer rapidement », « qu'il pourrait y avoir des personnes qui décèdent », « que le [g]ouvernement ne peut se permettre de prendre des chances ». L'utilisation du verbe « pouvoir », au sens des possibilités, ainsi que de l'expression « prendre des chances » renforce l'idée selon laquelle, au moment des échanges, le danger n'est ni immédiat, ni concret, mais purement hypothétique. Toutefois, dans les scénarios envisagés, il pourrait se concrétiser, justifiant la légitimité perçue d'une intervention du gouvernement.

Ce souci pour la santé publique apparaît à nouveau à deux reprises dans les échanges au sein du Conseil des ministres : une fois lorsqu'un autre ministre se questionne sur le nombre de lits fermés en raison de la grève, l'autre fois pour justifier que « le [g]ouvernement peut difficilement prendre une attitude de sanction graduelle ». Cette dernière préoccupation est rapidement liée à la crainte que l'opinion publique se retourne « contre le [g]ouvernement », s'il ne fait rien, et que les hôpitaux sont paralysés en raison de la grève, laissant croire que la préoccupation pour la santé publique est motivée par les variations anticipées de l'opinion publique.

La santé publique, bien qu'elle ne constitue pas l'objet central des discussions du Conseil des ministres, apparaît dans les justifications soulevées sur la nécessité de mettre fin au conflit. Elle se rattache à l'idée de services essentiels qui constituent le fondement pour restreindre le droit de grève dans certains secteurs. La primauté du droit des



personnes citoyennes à bénéficier de services de santé et sociaux est fondamentale pour l'État québécois⁷³. Plus largement, il est possible de lier l'idée de santé publique et de services essentiels au bien commun, qui représente une source de légitimité à l'action gouvernementale⁷⁴.

La période électorale. Alors que la grève prend place en pleine période électorale, les élections à venir deviennent un élément de justification concernant la nécessité de mettre fin au conflit. En ce sens, le premier ministre souligne que le « [g]ouvernement fait face à la pire crise sociale qu'il pouvait affronter ». Il veut « mettre fin à cette grève illégale afin de permettre à la campagne électorale de se poursuivre dans un climat de sérénité ». Les interprétations des propos du premier ministre peuvent diverger. Il n'est pas impossible que ceux-ci traduisent une préoccupation réelle pour la santé et la sécurité des électrices et électeurs. Toutefois, il paraît beaucoup plus vraisemblable qu'ils soient motivés par des considérations électorales. Dans ces propos, c'est le gouvernement qui est présenté comme confronté à « la pire crise sociale », plutôt que la population qui risque d'en subir les conséquences. La grève doit prendre fin, non pas pour rétablir les services, mais pour que la campagne électorale puisse se dérouler « dans un climat de sérénité ». Ce champ lexical permet d'émettre l'hypothèse que ce climat de sérénité vise davantage à éviter que le conflit compromette les efforts de réélection du gouvernement qu'à prévenir un éventuel désordre public découlant du mouvement de désobéissance civile.

⁷³ Fontaine, « Des services publics toujours essentiels au Québec ? »

⁷⁴ cité dans Amossy, « Construire la légitimité et l'autorité politiques en discours ».



Les mesures pour mettre fin à la grève et leur légitimité perçue

Les échanges du Conseil exécutif portent davantage sur les mesures afin de forcer le retour au travail que sur les justifications utilisées pour invoquer cette nécessité. La fin du conflit représente la seule option envisagée par le Conseil des ministres; les discussions se concentrent donc sur les mesures légitimes pour arriver à cette finalité. Ce constat laisse croire que le gouvernement s'octroie d'emblée une légitimité, celle de mettre fin au conflit. Toutefois, les stratégies proposées, tout comme leur légitimité perçue, varient d'une personne à l'autre. Certains ministres croient qu'il vaut mieux offrir aux infirmières et aux infirmiers ce qu'ils demandent. D'autres envisagent une panoplie de sanctions, principalement celles issues de la loi 160 : coupure de journées de salaire, suspension de la perception de la cotisation syndicale, suspension des conventions collectives pour remplacer les grévistes, perte d'années d'ancienneté, poursuites pénales par le procureur général. Il est également proposé de rencontrer les leaders syndicaux ou d'offrir la médiation à condition qu'une fin soit mise à la grève illégale. Différentes justifications influencent la légitimité perçue de ces mesures par le Conseil des ministres.

L'illégalité de la grève. L'illégalité de la grève, bien qu'elle ne soit pas explicitement invoquée pour justifier la nécessité de mettre fin au conflit, sert néanmoins de justification pour légitimer les sanctions destinées à forcer le retour au travail. En raison de son caractère illégal, le geste des infirmières et infirmiers est qualifié comme étant « d'une extrême gravité ». Alors que certains ministres suggèrent d'assouplir les conditions afin de répondre aux revendications du personnel infirmier, d'autres soutiennent que le gouvernement « se trouverait à récompenser l'illégalité ». Ces propos permettent d'avancer l'hypothèse selon laquelle le gouvernement revendique une légitimité fondée



sur la légalité. Répondre aux demandes du personnel infirmier, qui est en situation d'illégalité, dans l'objectif de les ramener au travail, revient à accepter la désobéissance civile. Cela porte le potentiel d'ébranler la croyance en une légitimité basée sur des fondements juridiques et, ultimement, la légitimité perçue du gouvernement ainsi que celle de l'ordre social. Dès lors, les discussions analysées dépassent le cadre des négociations de conventions collectives pour s'ancrer dans une réflexion plus large sur la légitimité de l'État démocratique.

Toujours dans l'optique d'une légitimité fondée sur la légalité, la finalité des échanges du Conseil exécutif, qui débouchent sur l'adoption de plusieurs décrets visant à sanctionner les grévistes, laisse croire que le gouvernement cherche à exercer son autorité par des moyens légaux. Bien que certains qualifient ces sanctions de « répressives », elles demeurent conformes au cadre légal en vigueur. N'en demeure pas moins que la légalité n'est pas nécessairement synonyme de légitimité.

Le rapport de force. L'évaluation que le gouvernement fait de son rapport de force avec la FIIQ constitue l'un des éléments guidant les justifications à l'égard des mesures proposées. Pour certains acteurs gouvernementaux, ce rapport de force, au moment des échanges, ne leur apparaît pas à leur avantage. Lorsque les discussions se concentrent sur les sanctions à mettre en application, certains ministres partagent leurs doutes quant à l'effet qu'elles auront sur le personnel infirmier. Lise Bacon, vice-première ministre, qualifie le conflit « d'une épreuve de force afin que justice soit rendue [aux infirmières] et qu'elles ne lâcheront pas », laissant croire à l'inefficacité perçue des sanctions, mais également à la légitimité accordée aux revendications infirmières. En ce sens, Bacon souligne d'abord « que, jusqu'ici, les infirmières ont été les négligées des employés du secteur de la santé



et des services sociaux. Elles ont passés [sic] derrière tous les autres, bien après les médecins etc. Il s'est donc accumulé une frustration depuis plusieurs années et il est injuste de les qualifier d'hystériques ». Lavoie-Roux, quant à elle, indique « qu'un tel décret [pour suspendre les conventions collectives afin de remplacer les grévistes] ne changera pas grand-chose à la situation ». John Ciaccia, ministre de l'Énergie et des Ressources, souligne que « les infirmières se fichent royalement des pénalités imposées ». De tels propos peuvent laisser sous-entendre que le gouvernement perçoit un affaiblissement de son autorité. L'exercice effectif de la capacité étatique à imposer l'obéissance sans coercition — c'est-à-dire l'autorité — est conditionné par la légitimité reconnue. Dans un contexte où les membres de la FIIQ défient ouvertement l'État, il est plausible que cette résistance entraîne une forme de délégitimation étatique.

Les ministres abordent différentes mesures pour rétablir le rapport de force en leur faveur. Dans toute négociation entre syndicat et employeur, ce rapport existe, permettant ultimement de faire certains gains de part et d'autre. Toutefois, dans les échanges analysés, des vocables associés à la violence sont employés. Par exemple : « le [g]ouvernement devrait frapper immédiatement sur les syndicats » et se garder en réserve une « arme pour exercer des pressions sur [les infirmières] ». L'utilisation de ce vocabulaire particulièrement agressif, comme « frapper » ou « arme », dépasse le cadre habituel du rapport de force négocié. Le gouvernement, dans le contexte de la grève illégale, ne cherche pas seulement à « gagner » ses négociations, mais aussi à préserver une image forte de son autorité, particulièrement en période électorale. Si la légitimité est réduite, l'autorité s'effrite ; dès lors, l'État doit recourir à l'usage de la force pour assurer la soumission. Ces vocables, qui traduisent l'intensité de la situation, renforcent l'idée selon



laquelle l'autorité du gouvernement est fragilisée dans le cadre du conflit et qu'il cherche à contraindre pour se faire obéir.

L'opinion publique. L'opinion publique constitue l'un des éléments pris en considération dans le cadre des échanges au Conseil exécutif. L'évaluation qu'en fait le gouvernement influence les réflexions à l'égard des mesures à mettre en application. Par exemple, Ciaccia se demande ce qui peut être offert « aux infirmières sans donner l'impression de céder », laissant croire en l'importance, pour le gouvernement, de préserver une image forte auprès du public.

Tel que souligné précédemment, le souci pour la santé publique est entre autres rattaché aux effets attendus qu'auront les actions gouvernementales sur les croyances de la population. En ce sens, le premier ministre note qu'« il faut donc tenir compte que si les hôpitaux sont complètement paralysés dans 10 jours, l'opinion publique pourra se retourner contre le [g]ouvernement ». Ces propos mènent à l'hypothèse selon laquelle la préoccupation du gouvernement est davantage orientée vers les variations de l'opinion publique que vers la santé publique elle-même, bien que ces éléments puissent être interreliés. La fluctuation attendue de la perception sociale influence alors la légitimité accordée à certaines mesures : le premier ministre indique que le gouvernement peut difficilement appliquer les sanctions de façon graduelle, en raison du possible retournement de la population. Ainsi, dans l'évaluation que le gouvernement fait de l'opinion publique, la santé publique peut devenir un procédé rhétorique pour justifier sa légitimité perçue.

D'autant plus, à plusieurs reprises, il est mentionné que « le public n'est pas au courant de cette situation » et « qu'il faut également informer le public car [...] la



population en général [ne] saisit [pas] tout le dossier », en faisant référence à la grève du personnel infirmier. Ces propos semblent indiquer que la population est derrière le personnel infirmier en grève, du moins, selon l'évaluation du gouvernement. Il est plausible que cette situation puisse affecter la légitimité étatique.

La légitimité des acteurs politiques dans un régime démocratique repose sur le consentement des concitoyens qui la leur accordent, ce qui exige de leur part une justification constante auprès de ceux-ci. Le Conseil des ministres — possiblement pour rétablir sa légitimité — propose « d'acheter du temps d'antenne et de la publicité pour expliquer cette situation à la population en général ». Cela laisse croire que les médias peuvent jouer un rôle prépondérant dans les stratégies utilisées pour rétablir la légitimité, vu leur capacité à rejoindre un grand nombre de personnes avec un seul message. Pour construire sa légitimité, l'État élabore ainsi des stratégies visant à influencer l'opinion publique en sa faveur, lui permettant de se justifier auprès de la population.

Les continuités et les écarts avec le discours public

Dans les discours publics, trois principales justifications sont utilisées pour légitimer la réponse gouvernementale face à la grève illégale : le respect des valeurs démocratiques, le souci pour l'intérêt public et la période électorale.

Le respect des valeurs démocratiques. Le respect des valeurs qui fondent la démocratie apparaît comme primordial dans la construction de la légitimité étatique. Ces valeurs occupent ainsi une place centrale dans le discours public de 1989 entourant la grève illégale, souvent afin de mettre en évidence le risque d'un affaiblissement, voire d'un effondrement, de la démocratie devant cette crise. Par exemple, le premier ministre



Robert Bourassa, dans un article de journal, affirme que « si on récompense la désobéissance civile dans les services des soins aux malades par des augmentations, des bonifications [...] on ouvre la porte à des précédents qui peuvent se multiplier et remettre en cause la légitimité de l'État démocratique »⁷⁵. Cette stratégie discursive correspond à ce que Heni⁷⁶ désigne comme la « parole de décision ». Dans ce cas, le premier ministre justifie sa légitimité d'agir face à la grève illégale en l'identifiant comme la cause d'un futur désordre social. Elle se rattache également à ce qu'Amossy⁷⁷ désigne comme la légitimation par l'adéquation aux valeurs de la démocratie, où l'acteur politique fait recours à certaines valeurs, comme le respect des valeurs démocratiques, pour provoquer l'adhésion à l'action gouvernementale.

En associant la grève illégale à une menace envers la légitimité de l'État, le premier ministre revendique clairement la légitimité du gouvernement dans une perspective légale-rationnelle. Le respect des règles et des institutions devient dès lors le fondement même de cette légitimité. Cette idée rejoint l'analyse du mémoire des délibérations du Conseil exécutif, ce qui en souligne l'importance dans la construction de la légitimité étatique. Bourassa affirme d'ailleurs que le gouvernement ne peut « accepter qu'un groupe de citoyens se place au-dessus des lois sans que l'on coure le risque de l'anarchie »⁷⁸. L'utilisation de cette pente fatale, où « récompenser » le mouvement de

⁷⁵ Girard, « La loi 160 sera appliquée "dans toute sa rigueur" ».

⁷⁶ Heni, « Étude des procédés discursifs de légitimation mobilisés par l'état et une entreprise privée dans un contexte de gestion de crise — À partir du cas Deepwater Horizon au large de la Louisiane — approche sociopolitique ».

⁷⁷ Amossy, « Construire la légitimité et l'autorité politiques en discours ».

⁷⁸ Descôteaux et Rowan, « Bourassa maintient la ligne dure ».



désobéissance civile du personnel infirmier risque la suppression de l'État et de toute autorité — l'anarchie —, porte à croire que le premier ministre cherchait à susciter certaines émotions au sein de la population, possiblement pour influencer l'opinion publique en sa faveur. D'autant plus, l'illégalité de la grève est invoquée pour expliquer l'impasse dans les négociations : un gouvernement ne peut négocier avec un groupe en situation d'illégalité⁷⁹. Le gouvernement tente ainsi de rejeter la stagnation des négociations sur le personnel infirmier, afin de retrouver le soutien populaire et rétablir sa légitimité.

Le souci pour l'intérêt public. Dans les discours publics, deux dimensions liées au souci de l'intérêt public sont mises de l'avant : la capacité de payer des contribuables et la protection de la santé publique. La première mission d'un État légitime consiste à veiller au bien commun⁸⁰. Dès lors, l'évocation de cette préoccupation pour l'intérêt général constitue une véritable stratégie discursive de légitimation.

En ce qui concerne la capacité des contribuables à payer, cet argument sert principalement à légitimer l'inflexibilité gouvernementale quant à l'offre salariale. À ce sujet, Bourassa « croit que l'offre de 640 millions[\$] est justifiée et qu'elle reflète la capacité de payer des contribuables québécois »⁸¹. Or, cette préoccupation est absente des échanges analysés dans le mémoire des délibérations du Conseil exécutif. Plusieurs hypothèses peuvent être formulées à cet égard, sans qu'il soit toutefois possible d'en tirer

⁷⁹ Lévesque, « Le gouvernement refuse toujours de négocier ».

⁸⁰ Amossy, « Construire la légitimité et l'autorité politiques en discours ».

⁸¹ Girard, « La loi 160 sera appliquée "dans toute sa rigueur" ».



des conclusions définitives dans le cadre de cet essai. Il est plausible que le gouvernement ne s'en soucie pas réellement et que cet argument soit avancé stratégiquement pour influencer l'opinion publique en sa faveur ; il n'est pas non plus exclu qu'il s'agît, au moment des échanges du Conseil des ministres, d'une évidence dont personne ne ressentait le besoin de discuter.

Pour ce qui est de la santé publique, cette idée est directement rattachée à la protection des plus vulnérables dans les discours gouvernementaux. Elle est principalement mobilisée pour discréditer les grévistes, possiblement dans l'optique d'influencer l'opinion publique en faveur du gouvernement. À cet effet, le premier ministre déclare « qu'une grève illégale dans les soins aux malades, voilà un geste troublant dans une société civilisée ». Bourassa fait alors appel à un processus de légitimation basé sur l'adéquation aux valeurs de la démocratie, où la personne mobilise des valeurs, comme le souci du bien général ou la protection des plus vulnérables, dans son discours. Par ailleurs, dans les articles de journaux, le danger perçu pour la santé publique est présenté de manière factuelle par les acteurs politiques, notamment par des références à l'insuffisance des services essentiels, au nombre de lits fermés, au taux d'absentéisme du personnel ainsi qu'au taux d'occupation des hôpitaux. Le discours public semble globalement converger avec l'analyse des échanges du mémoire des délibérations du Conseil exécutif. La santé publique y apparaît comme un élément de justification de la légitimité gouvernementale, sans toutefois en constituer le fondement central. Le fait que l'argument de la santé publique soit avancé dans les discours publics confirme l'idée, présentée dans les analyses des échanges « privés », qu'il s'agit d'une stratégie rhétorique pour influencer l'opinion publique et construire sa légitimité.



La période électorale. Alors que, dans le mémoire des délibérations du Conseil des ministres, la période électorale en cours est évoquée comme un motif justifiant la nécessité de mettre fin à la grève, Bourassa mobilise plutôt ce contexte pour renverser les rôles et présenter le gouvernement comme une victime du conflit, possiblement dans le but de regagner l'appui de la population. Voilà pourquoi il affirme, dans *Le Devoir*, que le fait de déclencher une grève illégale en pleine campagne électorale équivaut à « frapper le gouvernement alors qu'il a une main dans le dos »⁸². En présentant la grève comme une attaque envers l'État, voire une trahison, le gouvernement semble chercher à construire sa légitimité pour justifier l'application des sanctions prévues par la loi 160. En ce sens, le premier ministre soutient qu'« on ne peut mettre de côté la loi 160 sans se mettre dans une situation d'impuissance »⁸³.

Le gouvernement adopte à la fois une posture de victime et de protecteur : il est victime de la désobéissance civile du personnel infirmier, mais peut se protéger en recourant aux outils législatifs. Il est plausible que cette stratégie soit mobilisée pour attirer la sympathie de la population — l'opinion publique apparaît désormais comme une composante essentielle à la construction de la légitimité étatique.

⁸² Descôteaux et Rowan, « Bourassa maintient la ligne dure ».

⁸³ Descôteaux et Rowan, « Bourassa maintient la ligne dure ».



Grève de 1999

Analyse des échanges « privés »

Les échanges analysés au sein du mémoire des délibérations du Conseil exécutif se concentrent sur les sanctions à mettre en œuvre, sans s'arrêter explicitement sur les raisons justifiant la nécessité de mettre fin à la grève. Dès lors, le gouvernement semble assumer qu'il détient la légitimité de forcer le retour au travail. Le premier ministre Lucien Bouchard n'aura, dit-il, « d'autre choix que de prendre ses responsabilités de mettre fin à la grève illégale ». À travers les propos de l'ensemble des acteurs gouvernementaux, il apparaît plutôt clair qu'afin de mettre fin à cette situation de désobéissance civile, une loi spéciale est nécessaire. Dès lors, il est plausible de croire que non seulement le gouvernement se sent légitime de mettre fin au conflit, il revendique également la légitimité de faire recours à une loi d'exception pour ce faire. Les discussions du Conseil des ministres se concentrent davantage sur les sanctions à appliquer et ce qui peut les justifier.

Les sanctions

Plusieurs sanctions, prévues par la loi 160 pour obliger le retour au travail, sont abordées ; plus particulièrement, celle relative à la perte d'ancienneté fait débat parmi les ministres. En effet, des doutes subsistent quant à l'applicabilité de la sanction. Linda Goupil, ministre de la Justice, souligne même que « les dispositions portant sur la perte d'ancienneté, dans l'éventualité de leur adoption, ne seront pas appliquées par quiconque en autorité de le faire ». Ces propos peuvent être interprétés de diverses façons : peut-être laissent-ils sous-entendre l'existence d'une solidarité entre gestionnaires d'hôpitaux



et personnel infirmier, ou peut-être soulignent-ils l'impossibilité de les mettre en œuvre ? Plusieurs autres dispositions sont discutées : pénalités financières, recours aux cliniques privées pour remplacer les grévistes, disparition de l'accréditation, radiation de l'ordre professionnel pour les leaders syndicaux. Ces discussions laissent toutefois croire en une fragilisation de l'autorité étatique. Comme souligné précédemment, en se voyant délégitimé, le gouvernement ne bénéficie plus d'une soumission consentie ; il doit alors faire usage de moyens coercitifs pour se voir obéi.

La légitimité perçue des sanctions

Le rapport de force. Une certaine incertitude entoure l'efficacité des sanctions sur le personnel infirmier. Par exemple, Paul Bégin, ministre de l'Environnement, se « demande si, en adoptant de telles dispositions, le gouvernement est assuré que les infirmières et infirmiers retourneront à leur poste de travail ». À son avis, ajoute-t-il, « si le personnel infirmier n'obtempère pas à une telle loi spéciale, il faudra en conclure alors que le gouvernement n'aura pas fait un bon travail ». La légitimité perçue des sanctions est entre autres évaluée dans cette perspective.

Guy Chevrette, ministre des Transports, croit que le gouvernement ne doit pas punir trop sévèrement le personnel infirmier dans l'éventualité où ce dernier comprendrait qu'il n'a plus rien à perdre à faire la grève, menant le gouvernement à reculer sur les sanctions imposées. Ainsi, le Conseil exécutif anticipe déjà que les sanctions risquent d'avoir peu d'effet, quelles qu'elles soient. Dans l'éventualité où le personnel infirmier déciderait « de défier la loi spéciale », une réponse est même déjà prévue, avec des sanctions graduelles ainsi qu'« une arme additionnelle ». Ces propos laissent croire que le gouvernement



évalue alors le rapport de force en faveur du personnel infirmier. Ils renforcent également l'idée selon laquelle l'autorité gouvernementale est affaiblie dans le cadre du conflit.

L'opinion publique. L'opinion publique apparaît comme un facteur déterminant pour décider des sanctions à mettre en œuvre afin de mettre fin à la grève. Bégin « croit que le personnel infirmier sera sensible à l'opinion publique et que c'est cette dernière qui l'incitera à retourner au travail. Actuellement, l'opinion publique favorise la cause des infirmières et infirmiers, ce qui lui fait dire qu'il ne faut pas soulever un tollé dans la population en agissant trop sévèrement à l'endroit du personnel infirmier ». Diverses prises de parole de ministres reflètent également cette perspective, permettant d'émettre l'hypothèse que l'opinion publique constitue à la fois un levier et un obstacle à l'action gouvernementale. La légitimité perçue des sanctions est donc en partie évaluée selon l'acceptabilité sociale anticipée. Bref, en tant que représentantes du peuple, les personnes élues doivent constamment se justifier auprès de la population pour assurer leur légitimité démocratique. Il est plausible que, pour construire sa légitimité, l'État cherche à influencer l'opinion publique en sa faveur. À cet effet, Chevrette affirme même que « c'est en élaborant un bon plan de communication que le gouvernement pourra faire cesser cette grève illégale ».

L'illégitimité de la grève. Un seul moment, dans l'ensemble des échanges analysés, remet explicitement en question la légitimité de la grève. Selon le premier ministre, « la poursuite de cette grève illégale est à la limite de la démocratie ». En associant directement l'illégalité de la grève à une atteinte potentielle aux principes démocratiques, le gouvernement semble fonder sa position sur une conception légale-rationnelle de la légitimité. Cette logique apparaît à travers les discussions du Conseil des ministres qui se



concluent par la décision de présenter un projet de loi spéciale à l'Assemblée nationale. Le gouvernement tente, il va sans dire, d'exercer son autorité en mettant en œuvre des mesures qui respectent formellement le cadre légal.

L'ordre public et la santé de la population. L'ordre public et la santé de la population ne sont évoqués qu'à deux reprises dans le cadre des échanges du Conseil des ministres. Une première fois, Bernard Landry, vice-premier ministre, affirme que ces éléments sont « en jeu dans ce conflit » afin de justifier des sanctions très sévères à l'égard des leaders syndicaux. La deuxième fois, « les conséquences occasionnées par la grève aux malades » sont invoquées alors que le premier ministre fait remarquer que les infirmiers et infirmières sont responsables de la situation et conscientes de ses conséquences. Autrement, la préoccupation pour l'ordre public et la santé de la population est quasi absente du mémoire des délibérations. Plusieurs hypothèses expliquent ce vide : soit qu'il s'agissait d'une évidence pour les ministres, qui ne jugeaient alors pas nécessaire d'en discuter ; soit que le Conseil des ministres s'en souciait peu ; soit encore que cette préoccupation faisait partie intégrante des discussions, sans toutefois être retranscrite dans le mémoire des délibérations.



Les continuités et les écarts avec le discours public — à travers le mémoire de Bernier

Le mémoire de Bernier⁸⁴ présente plusieurs analyses fort intéressantes du discours gouvernemental. Pour des raisons de concision, seules les plus pertinentes pour cet essai ont été retenues.

Le souci pour l'intérêt public et la protection des plus vulnérables. L'intérêt public constitue l'une des principales justifications mobilisées par le gouvernement dans ses discours publics. En cherchant à démontrer que ses actions s'inscrivent dans une volonté de préserver le bien commun, l'État tente de construire et de renforcer sa légitimité auprès de la population. À partir du mémoire de Bernier, il est possible de distinguer deux déclinaisons principales de cette référence à l'intérêt général : la protection de la santé publique et la préservation du pouvoir d'achat de la classe moyenne.

En ce qui concerne la santé publique, Bernier souligne que les conséquences associées aux moyens de pression sont abordées dans 26 des 99 documents retenus pour son analyse. Les services essentiels non dispensés, les fermetures de lits ainsi que les délais liés aux chirurgies électorales sont notamment présentés comme des enjeux ayant des répercussions directes sur la santé de la population. Ces préoccupations sont particulièrement mises de l'avant par la ministre de la Santé, Pauline Marois, ainsi que par le premier ministre, Lucien Bouchard. Par exemple, Marois croit qu'une « grève illégale est inacceptable dans tous les secteurs de la société, et elle a des effets encore plus

⁸⁴ Bernier, « Le discours gouvernemental et la légitimité du droit à la négociation collective : étude de deux conflits de travail au Québec menant à l'adoption de lois forçant le retour au travail ».



intolérables et difficiles dans le domaine de la santé puisque, dans les faits, ce sont les malades, qui ont besoin de soins, qui risquent d'en payer le prix »⁸⁵. Ce propos met également en lumière une valeur éthique que se doit de respecter tout gouvernement légitime : la protection des plus vulnérables. Il rappelle également le processus verbal de légitimation basé sur l'adéquation aux valeurs de la démocratie. Par ailleurs, Bernier souligne que les effets des moyens de pression représentent l'un des rares motifs évoqués par le gouvernement pour justifier l'adoption d'une loi spéciale. De manière intéressante, dans le mémoire des délibérations du Conseil exécutif analysé pour cet essai, l'idée de protéger la santé publique prend une place négligeable dans les échanges. Cet écart peut renforcer l'idée selon laquelle la protection de la santé publique devient une stratégie rhétorique servant à la construction de la légitimité étatique.

Pour ce qui est de la protection du pouvoir d'achat, Bernier souligne que « la baisse d'impôts est l'un des leitmotivs du gouvernement lorsqu'il doit justifier sa position quant » à ses offres salariales. Selon Bernier, le premier ministre indique d'abord son souhait de tenir une réflexion relative aux surplus budgétaires à l'automne. L'étudiante identifie ce propos comme une stratégie pour influencer l'opinion publique concernant l'inflexibilité gouvernementale sur les offres salariales. En ce sens, Bouchard est d'avis que la « classe moyenne porte le Québec à bout de bras. Elle n'en peut plus. Ils n'ont pas de voix, ces

⁸⁵ Ducas, « L'impasse persiste » cité dans Bernier, « Le discours gouvernemental et la légitimité du droit à la négociation collective : étude de deux conflits de travail au Québec menant à l'adoption de lois forçant le retour au travail ».



gens-là, mais on sait qu'ils n'en peuvent plus. [...] On aura une consultation à l'automne sur la question des impôts »⁸⁶.

Ce souci pour la protection du pouvoir d'achat n'est pas abordé dans le mémoire des délibérations du Conseil des ministres. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées à cet égard, sans qu'il soit toutefois possible de déterminer avec certitude les raisons expliquant cette absence. Toutefois, il est plausible qu'au même titre que la préservation de la santé publique, la protection de la capacité à payer des contribuables soit une justification servant à la rhétorique du gouvernement et contribuant à la construction de sa légitimité.

Le respect des valeurs démocratiques. Le gouvernement puise sa légitimité dans la défense des valeurs démocratiques. Selon les résultats du mémoire de Bernier, l'impasse dans les négociations est notamment attribuée à l'illégalité des moyens de pression employés par le personnel infirmier. Dans cette perspective, Marois affirme que négocier « avec les infirmières en grève illégale équivaldrait à dire à la population que l'on peut impunément enfreindre les lois au Québec »⁸⁷. Marois semble alors faire recours à un processus verbal de légitimation basé sur l'adéquation aux valeurs démocratiques. Elle place également le gouvernement comme protecteur du bien général et de la démocratie.

⁸⁶ Anonyme. « Extraits de l'entrevue du premier ministre » cité dans Bernier, « Le discours gouvernemental et la légitimité du droit à la négociation collective : étude de deux conflits de travail au Québec menant à l'adoption de lois forçant le retour au travail ».

⁸⁷ Ducas, « L'impasse persiste » cité dans Bernier, « Le discours gouvernemental et la légitimité du droit à la négociation collective : étude de deux conflits de travail au Québec menant à l'adoption de lois forçant le retour au travail ».



Dans le même ordre d'idées, Bouchard soutient pour sa part que « c'est fondamental, un État ne peut pas négocier avec des gens en état d'illégalité. Ça ne marche pas. [...] On ne peut pas céder. Ce n'est pas par entêtement. Si on devait céder, on briserait quelque chose de grave [...] On ouvrirait une porte incroyable à toutes les futures négociations. [...] Si elles nous défoncent, c'est tout le reste de l'édifice qui s'écroule »⁸⁸. En associant l'« écroulement » de l'édifice — qui semble ici renvoyer à l'ordre démocratique — à l'illégalité de la grève, Bouchard présente l'intervention gouvernementale comme légitime et nécessaire à la préservation des fondements mêmes de l'État de la démocratie. Le premier ministre fait alors recours à la stratégie discursive de la « parole de décision » pour présenter la grève illégale comme un désordre social inadmissible, cherchant peut-être à influencer l'opinion publique en sa faveur. Dans cette logique, il est plausible que le gouvernement revendique une légitimité reposant sur un « idéal-type » légal-rationnel, où le respect des lois et des fonctions est primordial. En désobéissant à la loi, le personnel infirmier vient remettre en question la légitimité même du gouvernement.

Par ailleurs, Bernier souligne que l'illégalité des moyens de pression représente l'une des rares justifications invoquées pour expliquer l'adoption d'une loi d'exception. Toutefois, dans le mémoire des délibérations du Conseil exécutif, cette idée d'atteinte à la démocratie n'apparaît qu'à une seule reprise, lorsque le premier ministre affirme que « la poursuite de cette grève illégale est à la limite de la démocratie ». Cet écart entre les

⁸⁸ Anonyme. « Extraits de l'entrevue du premier ministre » cité dans Bernier, « Le discours gouvernemental et la légitimité du droit à la négociation collective : étude de deux conflits de travail au Québec menant à l'adoption de lois forçant le retour au travail ».



discours publics et les échanges « privés » demeure difficile à expliquer avec certitude, bien que plusieurs hypothèses puissent être avancées à cet égard.

L'opinion publique. L'opinion publique fait également l'objet du discours gouvernemental. Selon Bernier, le gouvernement constate d'abord le fort appui populaire à l'égard des revendications infirmières, tout en affirmant comprendre ce sentiment. En revanche, le premier ministre souligne que la population a tort de soutenir ce mouvement illégal : « Tout le monde pense qu'il faut baisser les impôts d'habitude, sauf durant l'été, quand il y a une grève des infirmières. On verra à l'automne le retour à la réalité »⁸⁹. Bouchard tente alors de légitimer l'action gouvernementale en mettant en perspective les priorités changeantes de la population. À l'instar du mémoire des délibérations analysé, cette déclaration renforce l'idée que l'opinion publique constitue un facteur déterminant dans les décisions gouvernementales. Elle apparaît comme un levier essentiel dans la construction de la légitimité politique, tout autant qu'elle peut contribuer à l'affaiblir. Le rapport entretenu avec la population semble fondamental pour établir et consolider la légitimité des personnes élues. La légitimité se trouve donc constamment négociée et justifiée auprès des personnes citoyennes.

Brièvement, pour les grèves infirmières de 1989 et 1999, toutes deux illégales, il apparaît que l'État a tenté de construire sa légitimité en ayant recours à la communication. Dans un contexte où l'appui populaire était favorable aux grévistes, les stratégies

⁸⁹ Cloutier, « La grève illégale des infirmières : Bouchard demeure intraitable » cité dans Bernier, « Le discours gouvernemental et la légitimité du droit à la négociation collective : étude de deux conflits de travail au Québec menant à l'adoption de lois forçant le retour au travail ».



discursives lui ont permis de se légitimer ; d'abord, en se présentant comme protecteur de l'intérêt public, mais aussi de l'ordre social. C'est à travers ces justifications qu'il a cherché à influencer l'opinion publique en sa faveur, afin de rétablir sa légitimité.



Discussion

Cette section vise à comparer les analyses réalisées à propos des grèves infirmières de 1989 et de 1999 afin d'en dégager les principales continuités.

La centralité de la légitimité étatique

En 1989 comme en 1999, la grève est interprétée non seulement comme un conflit de travail, mais comme une remise en cause potentielle de l'autorité de l'État, ce qui déclenche une réponse de légitimation. Dès lors, l'État québécois traite les grèves comme des épreuves de légitimité, où se jouent simultanément la légalité, l'autorité et l'opinion publique. Dans les deux cas, un affaiblissement de l'autorité gouvernementale est perçu, menant à l'usage de la coercition — c'est-à-dire les lois spéciales et les sanctions qui s'y rattachent — pour forcer le retour au travail.

La légalité comme fondement de la légitimité

La légitimité revendiquée par l'État semble se fonder sur un cadre légal-rationnel, où le respect des règles et des fonctions permet la légitimation. L'exercice de l'autorité gouvernementale face aux grèves infirmières de 1989 et 1999 se réalise — ou tente alors de se réaliser — à l'aide de la législation, des décrets et des sanctions associées, conformément au cadre légal en vigueur. Toutefois, cette posture peut apparaître ambivalente, dans la mesure où l'État agit à la fois comme garant et comme producteur



de ce cadre qu'il invoque pour justifier son intervention⁹⁰. Dès lors, si la légalité des mesures adoptées n'est pas nécessairement remise en cause, leur légitimité politique et démocratique peut néanmoins faire l'objet de contestations.

Construction de la légitimité par la communication

L'opinion publique est centrale dans le calcul que l'État fait concernant sa propre légitimité. Elle peut constituer une ressource en lui étant favorable ou, au contraire, une contrainte lorsqu'elle lui est défavorable. Pour construire sa légitimité, l'État cherche alors à influencer l'opinion publique. La légitimité demeure ainsi constamment négociée, justifiée, dépendante des croyances d'autrui et des perceptions sociales.

Dans cette perspective relationnelle, la communication devient le principal outil de légitimation étatique. L'État construit sa légitimité à travers des discours susceptibles de résonner avec la population, d'une manière ou d'une autre. Dans le cadre des grèves infirmières, l'illégalité des deux gestes justifie la nécessité d'une réponse étatique. Celle-ci s'articule autour de la préservation de l'ordre démocratique, puis mobilise, dans les discours publics, des références à l'intérêt général, notamment la protection du pouvoir d'achat des contribuables et la préservation de la santé publique.

Ces justifications apparaissent beaucoup moins présentes dans les échanges dits « privés », où dominant plutôt les considérations liées au rapport de force et aux stratégies de coercition. Dans cette optique, Perrier, cité par Petitclerc et Martin⁹¹, souligne les liens

⁹⁰ Berten, « Légitimité, légitimation, normativité ».

⁹¹ Petitclerc et Robert, *Grève et paix*.



étroits entre les fonctions législatives et patronales de l'État. Devant ce constat, il est plausible que le recours aux lois spéciales ne vise pas uniquement la défense de l'intérêt public, mais participe également à la préservation de l'ordre social et de la capacité de gouverner. Dès lors, la construction de la légitimité vise cet objectif.



Conclusion

Avant que les grèves de 1989 et 1999 prennent place, le Québec a connu une mutation structurelle majeure : l'adoption d'un paradigme néolibéral au sein de l'appareil d'État. Cette transition idéologique a profondément altéré les conditions de travail au sein du réseau de la santé et des services sociaux, marquées par la mise en œuvre de politiques de rigueur budgétaire et de rationalisation. Alors que les offres salariales du gouvernement, présentées lors du renouvellement des conventions collectives, étaient perçues comme inadéquates par les membres de la FIIQ, l'organisation syndicale déclenche des grèves illégales. Ces mouvements, qualifiés d'illégaux en raison de leur non-respect des conditions imposées par la législation en vigueur, ont provoqué une réponse étatique ferme. Face à cette résistance, l'État a recouru à des lois spéciales pour contraindre les grévistes au retour au travail. Jusqu'à l'avènement de ce tournant néolibéral, et ce, jusqu'à une période récente, les interventions législatives d'exception étaient généralement perçues comme affaiblissant l'autorité du législateur et la légitimité étatique. Cette étude a analysé comment, dans le contexte de tournant néolibéral, l'État québécois a mobilisé des stratégies discursives pour construire sa légitimité lors des grèves illégales de 1989 et 1999.

Si la légitimité constitue le fondement de l'autorité, reposant sur diverses sources d'approbation, la légitimation désigne l'ensemble des mécanismes discursifs par lesquels la légitimité est construite et maintenue. La légitimité n'est pas statique ; elle fait l'objet d'une négociation constante, d'un ajustement et d'une justification entre l'État et ses concitoyens. Elle émerge de cette relation dialectique et s'ancre à travers la communication. Sans cette légitimité, l'État ne peut exercer son autorité que par la



contrainte, recourant à la force, comme en témoignent les lois spéciales, pour imposer l'obéissance.

Dans le contexte spécifique des grèves de 1989 et 1999, l'État a tenté de forger sa légitimité en ayant recours à la communication. Alors que l'appui populaire était favorable aux grévistes, l'État a cherché à se légitimer à travers des stratégies discursives ; il s'est placé comme gardien de l'intérêt public et défenseur de l'ordre social menacé. C'est à travers ces justifications qu'il a cherché à influencer l'opinion publique en sa faveur, afin de rétablir sa légitimité et son autorité.

De futurs travaux gagneraient à se pencher sur l'évolution des mécanismes de légitimation utilisés par l'État afin de justifier le recours à une loi spéciale dans le cadre de grèves au sein des services publics ou parapublics. Une comparaison entre des conflits de travail antérieurs à l'époque du tournant néolibéral et ceux qui lui sont postérieurs aurait l'avantage d'éclairer comment ce changement idéologique a redéfini les justifications étatiques, les stratégies discursives de légitimation et les frontières du légitime. Une telle analyse éclairerait non seulement comment l'État cherche à justifier sa légitimité, mais également la façon dont le néolibéralisme reconfigure les rapports entre gouvernants et gouvernés.



Bibliographie

- Amossy, Ruth. « Construire la légitimité et l'autorité politiques en discours ». *Argumentation et analyse du discours* 28 (2022). <https://doi.org/10.4000/aad.5984>.
- Assemblée nationale du Québec. « Loi d'exception ». Consulté le 8 mai 2026. <https://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/loi-d-exception.html>.
- Assemblée nationale du Québec. « Pétition : Demande visant à abroger la Loi visant principalement à instaurer la responsabilité collective quant à l'amélioration de l'accès aux services médicaux et à assurer la continuité de la prestation de ces services ». 2025. <https://www.assnat.qc.ca/fr/exprimez-votre-opinion/petition/Petition-11807/index.html>.
- Bégin, Jean-François. « La solidarité écorchée ». *La Presse*, 31 juillet 1999.
- Bernier, Marie-Ève. « Le discours gouvernemental et la légitimité du droit à la négociation collective : étude de deux conflits de travail au Québec menant à l'adoption de lois forçant le retour au travail ». Mémoire, Université du Québec à Montréal, 2007. <https://archipel.uqam.ca/649/1/M10077.pdf>.
- Berten, André. « Légitimité, légitimation, normativité ». *Recherches en Communication* 25 (2006). <https://doi.org/10.14428/REC.V25I25.50043>.
- Boivin, Jean. « Bilan de la négociation collective dans les secteurs public et parapublic québécois ». Dans *Les relations industrielles au Québec : 50 ans d'évolution*. Les Presses de l'Université Laval, 1994.
- Boivin, Jean. « Chapitre 12 : L'impact du syndicalisme et de la négociation collective ». Dans *Le système de santé au Québec : organisations, acteurs et enjeux*. Les presses de l'université Laval, 2003. https://www.cubiq.ribg.gouv.qc.ca/notice?id=p%3A%3Ausmarcdef_0000748403&locale=fr.



Castellano. « Origine et développement historique de la légitimité ». *Revue Interdisciplinaire Droit et Organisations*, n° 2 (2022): 8-30.
<https://doi.org/10.34699/RIDO.2022.6>.

Charaudeau, Patrick. *Le discours politique. les masques du pouvoir*. Vuibert, 2005.
https://www.cubiq.ribg.gouv.qc.ca/notice?id=p%3A%3Ausmarcdef_0000811886&locale=fr.

Code du travail, N^{os} 12-13 Eliz. II, S.Q., c. 45 (1964).
https://recherchedocumentaire.assnat.qc.ca/PdfHighlighter/api/highlighter?AdresseFichier=https%3A%2F%2Frecherchedocumentaire.assnat.qc.ca%2FDocumentPublique%2FPublique%2FLois_annuelles_du_Qc%2F1964%2520%252812-13%2520ElizII%2529%2F1964_chap._045_fr.pdf&Texte=code%20du%20travail&Avance=false.

Côté, Sandrine. « Loi 2 : Québec abandonne ses cibles de performance pour les médecins de famille ». *Radio-Canada*, 2025. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2213419/entente-principe-medecins-details-quebec>.

Descôteaux, Bernard, et Renée Rowan. « Bourassa maintient la ligne dure ». *Le Devoir*, 8 septembre 1989.
[https://recherchedocumentairebiblio.assnat.intranet/PdfHighlighter/api/highlighter?AdresseFichier=https%3A%2F%2Frecherchedocumentairebiblio.assnat.intranet%2FDocument%2FCoupures_de_presse%2F1989%2F13%2FA1221608.PDF&Texte=\(%2F%2Ftext%20contains\(infirmier*%20AND%20gr%C3%A8ve%20AND%20legiti*\)\)&Avance=true](https://recherchedocumentairebiblio.assnat.intranet/PdfHighlighter/api/highlighter?AdresseFichier=https%3A%2F%2Frecherchedocumentairebiblio.assnat.intranet%2FDocument%2FCoupures_de_presse%2F1989%2F13%2FA1221608.PDF&Texte=(%2F%2Ftext%20contains(infirmier*%20AND%20gr%C3%A8ve%20AND%20legiti*))&Avance=true).

Drouin, Renée-Claude, et Gilles Trudeau. « Les lois spéciales de retour au travail : enjeux institutionnels et constitutionnels ». *McGill Law Journal* 61, n° 2 (2016): 387-444.
<https://doi.org/10.7202/1037251ar>.

Ferah, Mayssa. « Rassemblement de médecins au Centre Bell: Des milliers de personnes dénoncent la loi 2 ». *Santé. La Presse*, 2025.
<https://www.lapresse.ca/actualites/sante/2025-11-09/rassemblement-de-medecins-au-centre-bell/des-milliers-de-personnes-denoncent-la-loi-2.php>.



20des%20conventions%20collectives%20dans%20les%20secteurs%20public%20et%20parapublic%22&Avance=false.

« Mémoire des délibérations du Conseil Exécutif - 1er juillet ». 1 juillet 1999. <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/acces-information/decisions/memoires/1999/1999-07-01.pdf>.

« Mémoire des délibérations du Conseil Exécutif - Grève dans les hôpitaux ». 6 septembre 1989.
https://recherchedocumentairebiblio.assnat.intranet/PdfHighlighter/api/highlighter?AdresseFichier=https%3A%2F%2Frecherchedocumentairebiblio.assnat.intranet%2FDocument%2FMemoires_CE%2F1989%2F1989-09-06.pdf&Texte=infirmier*&Avance=false.

Nadeau, Jean-François. « Les leçons de 60 ans de mobilisation syndicale dans le secteur public au Québec ». *Le Devoir*, 2023.
<https://www.ledevoir.com/actualites/societe/802372/histoire-60-ans-mobilisation-syndicale-secteur-public>.

Nadeau, Marcel-Olivier, invité. « Position du Barreau sur la loi 2 : «Le régime de dénonciation et d'enquête, c'est ça qu'on dénonce» ». *Le Québec maintenant*, animé par Philippe Cantin. 98.5 Montréal, 13 novembre 2025.
<https://www.985fm.ca/audio/737321/le-regime-de-denonciation-et-d-enquete-c-est-ca-qu-on-denonce>.

Petitclerc, Martin, et Martin Robert. *Grève et paix: une histoire des lois spéciales au Québec*. Mémoire des Amériques. Lux éditeur, 2018.
https://www.cubiq.ribg.gouv.qc.ca/notice?id=p%3A%3Ausmarcdef_0001220396&locale=fr.

Projet de loi n° 72, Loi concernant la prestation des services de soins infirmiers et des services pharmaceutiques, LQ 1999, c. 39.
<https://doi.org/https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-72-36-1.html>.

Projet de loi n° 102, Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public et le secteur municipal, LQ 1993, c. 37.



https://recherchedocumentaire.assnat.qc.ca/PdfHighlighter/api/highlighter?AdresseFichier=https%3A%2F%2Frecherchedocumentaire.assnat.qc.ca%2FDocumentPublique%2FPublique%2FLois_annuelles_du_Qc%2F1993%2F1993_chap._037_fr.pdf&Texte=%22Loi%20concernant%20les%20conditions%20de%20travail%20dans%20le%20secteur%20public%20et%20le%20secteur%20municipal%22&Avance=false.

Projet de loi n° 104, Loi sur la diminution des coûts de la main-d'œuvre dans le secteur public et donnant suite aux ententes survenues à cette fin, LQ 1997, c. 7.
https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/LoisAnnuelles/fr/1997/1997C7F.PDF.

Projet de loi n°2, Loi visant principalement à instaurer la responsabilité collective quant à l'amélioration de l'accès aux services médicaux et à assurer la continuité de la prestation de ces services, LQ 2025, c. 25.
https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/LoisAnnuelles/fr/2025/2025C25F.PDF.

Projet de loi n°19, Loi visant notamment l'amélioration de l'accès aux services médicaux et la prise en charge médicale de la population, LQ 2026, c.2 (2026).
https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/LoisAnnuelles/fr/2026/2026C2F.PDF.

Projet de loi n°160, Loi assurant le maintien des services essentiels dans le secteur de la santé et des services sociaux, LQ 1986, c. 74.
https://recherchedocumentaire.assnat.qc.ca/PdfHighlighter/api/highlighter?AdresseFichier=https%3A%2F%2Frecherchedocumentaire.assnat.qc.ca%2FDocumentPublique%2FPublique%2FLois_annuelles_du_Qc%2F1986%2F1986_chap._074_fr.pdf&Texte=%22Loi%20assurant%20le%20maintien%20des%20services%20essentiels%20dans%20le%20secteur%20de%20la%20sant%C3%A9%20et%20des%20services%20sociaux%22&Avance=false.

Robert, Camille. « Les travailleuses de l'éducation et de la santé face au tournant néolibéral de l'État québécois (1980-1990) ». Thèse de doctorat, UQAM, 2025.
<https://archipel.uqam.ca/19205/1/D4941.pdf>.



- Rojo, Luisa Martín, et Teun A. van Dijk. « "There Was a Problem, and It Was Solved!": Legitimizing the Expulsion of "Illegal" Migrants in Spanish Parliamentary Discourse ». *Discourse & Society* 8, n° 4 (1997): 523-66.
<https://doi.org/10.1177/0957926597008004005>.
- Weber, Max. « Les trois types purs de la domination légitime ». Traduit par Elisabeth Kauffmann. *Sociologie* 5, n° 3 (2014): N°3, vol. 5.
<https://journals.openedition.org/sociologie/2387>.
- Zelditch, Morris Jr. « Theories of Legitimacy ». Dans *The Psychology of Legitimacy: Emerging Perspectives on Ideology, Justice, and Intergroup Relations*, par John T. Jost et Brenda Major. Cambridge University Press, 2001.
https://books.google.ca/books/about/The_Psychology_of_Legitimacy.html?id=ZAffFEoLli8C&redir_esc=y.



ASSEMBLÉE
NATIONALE
DU QUÉBEC

*Secrétariat
à la jeunesse*

Québec 



Desjardins

Caisse de l'Administration
et des Services publics

QUÉBECOR


 **élections
Québec**

 **CDPQ**

*Relations
internationales
et Francophonie*

Québec 

lojia Les Offices jeunesse
internationaux du Québec

Fondation Jean-Charles-Bonenfant
1020, rue des Parlementaires, 7^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-1992, poste 70893

fondationbonenfant.qc.ca