

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES
Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté.

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 139 à 184

Auteurs : Roma Dauphin et Stanislas Slosar

Titre : Étude des modalités de maintien de l'espace économique canadien actuel après l'accession du Québec à la souveraineté

MISE À JOUR

Auteurs : Roma Dauphin et Stanislas Slosar

Titre : Étude des modalités de maintien de l'espace économique canadien actuel après l'accession du Québec à la souveraineté

Commentaires : La mise à jour a été rédigée en deux parties distinctes, la première produite par Stanislas Slosar, la seconde par Roma Dauphin.

2002-01-22

Mise à jour de l'étude intitulée:

*"Étude des modalités de maintien de l'espace économique canadien
actuel après l'accession du Québec à la souveraineté"*
par Roma Dauphin et Stanislas Slosar

produite dans le cadre des travaux de la

*Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du
Québec à la souveraineté*
de l'Assemblée nationale du Québec (Exposés et études, v.3, 1992, pp.138 à 184)

Mise à jour rédigée par **Stanislas Slosar**

le 7 décembre 2001

Sommaire exécutif

La mise à jour de cette étude prend en considération des facteurs nouveaux, intervenus lors de dix dernières années, qui seraient de nature à affecter la validité de la conclusion de l'étude initiale. Celle-ci préconisait la négociation, après la sécession du Québec, d'une union économique entre le Québec et le Canada, à la fois comme l'établissement d'un nouveau mode de rapports entre ces deux collectivités et comme la façon de préserver, dans l'intérêt commun, l'espace économique canadien existant.

Parmi ces facteurs, les principaux se trouvent au Canada même: le premier constitue l'avis de la Cour suprême au sujet du *Renvoi sur le sécession du Québec* qui exige que la question référendaire soit claire, autant que la réponse, et que la sécession se fasse au moyen d'amendement de la Constitution, dont la Cour ne définit pourtant pas les critères et modalités, dans un cas comme dans l'autre. La procédure de vérification de la clarté que les autorités fédérales se sont imposée dans la *Loi de clarification* - le deuxième facteur - est largement discrétionnaire quant à ses critères, aléatoire dans ses résultats et, surtout, elle empêche de fait la discussion du maintien de l'espace économique canadien avant le référendum et pourrait retarder sensiblement le début de la négociation de cette question entre le Québec et le Canada. De surcroît, l'échec de cette vérification rend impossible l'adoption de l'amendement de la Constitution et du même coût - la sécession formelle elle-même. Quant à l'amendement, sa procédure est incertaine, tout comme son issue, si les autres provinces devaient y prendre part. Il est donc suggéré que cet amendement ne porte que sur la cessation de l'application du droit du Canada au Québec, le reste faisant l'objet d'une entente à part entre le Québec et le Canada, afin de réduire - peut être à deux, peut-être à huit - le nombre d'entités qui devraient l'approuver, en réduisant du même coup le risque d'échec.

Sur le plan international, il s'avère que l'espace économique international propre au Québec est aussi important à préserver que l'espace économique canadien, alors que son maintien en place dépend en grande mesure des autorités fédérales qui agissent, par exemple au sein des organisations internationales compétentes. Ainsi, la préservation de l'espace économique international du Canada au bénéfice du Québec, notamment l'appartenance à l'ALÉNA et à l'OMS, pourrait dépendre du succès des négociations consacrées au maintien de l'espace économique canadien actuel.

Il serait donc d'autant plus important que ces négociations qui devraient viser l'établissement de l'union économique entre le Québec et le Canada n'échouent pas. Or, le fait d'en avoir reporté le début pour l'après-référendum, condamne pratiquement ces pourparlers à durer bien au-delà de ce qui serait un délai politiquement acceptable à la population du Québec. De l'autre côté, la négociation réussie d'une union économique débouche toujours sur l'abandon d'une partie de la souveraineté, ce qui pourrait s'avérer politiquement inopportun au moment même d'accession à celle-ci.

Par conséquent, il est suggéré que le Québec devrait reporter cette négociation à plus tard et tenter plutôt, au moyen de négociation d'une entente, par voie de législations parallèles ou en vertu de sa propre décision, de maintenir en vigueur les éléments essentiels et existant de l'espace économique canadien actuel. Ce sont, d'un côté, les règles assurant un libre-échange partiel entre les provinces fondé sur une clause constitutionnelle et sur l'*Accord sur le commerce intérieur*. De l'autre côté, il s'agirait de l'union douanière constituée par le Canada tout entier et de l'union monétaire, les deux très importantes pour assurer la transition de l'économie du Québec et pour assurer une certaine stabilité de la position du Québec au sein du libre-échange nord-américain et au sein du régime du commerce mondial administré par l'OMS. Le Québec devrait, en plus, chercher à maintenir l'applicabilité, ne serait-ce temporairement, des principales pièces législatives fédérales qui permettent à l'économie de fonctionner (banques, transports, communications, etc.)

La préservation de ce qui existe serait plus facile à négocier en raison de la meilleure

connaissance des sujets et de l'intérêt plus probable de part et d'autre.

Mise à jour des parties I et III
de l'Étude des modalités de maintien de l'espace économique
canadien actuel après l'accession du Québec à la souveraineté
par Roma Dauphin et Stanislas Slosar¹

I. Rappel d'éléments essentiels et des conclusions de l'étude d'origine

L'étude mentionnée dans le titre débutait par la définition de la notion d'"espace économique canadien". Ce dernier comportait, selon cette définition, un volet économique (le territoire composé de régions qui harmonisent leurs politiques, afin d'optimiser le surplus économique tiré de l'union de celles-là) et un volet juridique (le territoire où existe un régime uniforme applicable aux activités de production, d'échange et de consommation de biens et de services). Conformément à cette définition, l'espace économique canadien compte cinq régions géographiques complémentaires entre elles (provinces atlantiques, Québec, Ontario, Prairies et Colombie britannique) et quatre régimes entièrement ou partiellement uniformes (zone de libre échange, union douanière, marché commun et union monétaire).

L'étude initiale passait ensuite en revue tant le contenu que les démarches et les procédures susceptibles de mener, soit à la conservation, soit à la re-création de l'espace économique canadien actuel.

Quant au premier, cet espace ne pourrait comporter, d'un côté, que les éléments soumis actuellement aux régimes uniformes relevant de la compétence constitutionnelle fédérale, à l'exception de ceux dont la raison d'être tient à l'existence d'un État (par exemple, les mesures de redistribution des revenus) et de ceux qui sont difficilement compatibles avec l'existence de deux États souverains (par exemple, la libre circulation des personnes). De l'autre côté, cet espace pourrait être aussi bien réduit aux seuls domaines que les deux parties voudraient bien y inclure ou, au contraire, élargi en fonction de leurs préférences et intérêts concordants. Dans un cas comme dans l'autre, les parties pourraient maintenir l'espace économique actuel en mettant sur pied un système de gestion commune de certains domaines (par exemple, le régime monétaire et celui du commerce extérieur, les transports, la pêche maritime, les communications, etc.) et en instaurant, dans d'autres domaines, l'harmonisation institutionnalisée des législations et la coordination du fonctionnement des autorités administratives respectives (par exemple, la propriété intellectuelle, les régimes des sociétés commerciales et celui des institutions financières, la fiscalité, etc.).

En ce qui concerne les démarches et les procédures, l'étude a dégagé une solution optimale et quelques solutions de rechange. La première consisterait en la conclusion, au moment d'accéder à l'indépendance, d'un traité international mettant sur pied une union économique, dont le statut avait été esquissé et partiellement inspiré par le modèle européen. Étant donné qu'il s'agirait d'une union à deux États, celle-ci ne pourrait agir autrement que par

¹ Assemblée nationale, Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, Exposés et études, volume 3, 1992, pp. 139 à 184.

voie d'unanimité, du moins en ce qui concerne la prise de résolutions obligatoires, ce qui comporterait des avantages aussi bien que des inconvénients, par exemple sous forme de risque de bloquer le fonctionnement de l'institution.

Toutefois, si la conclusion du traité d'union économique s'avérait irréalisable, le Québec aurait tout de même intérêt, en raison de l'importance des échanges avec l'Ontario et les provinces maritimes, à s'entendre avec le Canada au sujet du maintien du régime de libre échange, assorti de préférence d'unions douanière et monétaire qui existent actuellement. Devant l'impossibilité de réaliser cet objectif plus modeste, il serait avantageux pour le Québec d'offrir au Canada la possibilité d'instaurer le libre échange par voies de législations parallèles ou même par sa décision unilatérale, sous condition de la réciprocité des bénéfices, bien entendu.

II. Éléments de réflexion récents qui appellent la mise à jour de l'étude d'origine

Les événements qui seraient de nature à affecter, positivement ou négativement, les chances du maintien de l'espace économique canadien actuel sont plusieurs et disparates. Si l'on s'en tient seulement à ceux qui pourraient y avoir une incidence significative, certains touchent plutôt la forme et la procédure des démarches visant le maintien de cet espace, alors que d'autres affectent le contenu et les dimensions que cet espace pourrait avoir dans l'avenir. Étant donné que, dans les circonstances actuelles, les premiers pourraient avoir un effet déterminant sur la démarche du Québec en vue de maintenir en existence l'espace économique canadien, ils sont examinés avant les facteurs qui influenceraient la configuration de cet espace sauvegardé.

A. Éléments de réflexion ayant l'incidence sur la démarche elle-même en vue de maintenir l'espace économique actuel

Ces éléments sont d'origine et d'importance diverse. En effet, les facteurs qui sont issus du contexte canadien actuel pourraient bien avoir une incidence décisive sur la nature et sur les chances de succès de cette démarche. Certains autres facteurs, issus du contexte international et reliés aux ramifications extérieures de cet espace, auraient en la matière une importance qui serait pour partie la conséquence de l'opération des facteurs d'origine interne.

1. Éléments de réflexion issus du contexte canadien

Ces éléments sont, quant à l'essentiel, au nombre de deux: l'avis de la Cour suprême du Canada au sujet du *Renvoi sur la sécession du Québec*² de 1998 et la *Loi de clarification*³, adoptée par le Chambre des communes en l'an 2000 pour

² *Dans l'affaire de l'article 53 de la Loi sur la Cour suprême...et dans l'affaire d'un renvoi par le Gouverneur en conseil au sujet de certaines questions ayant trait à la sécession du Québec du reste du Canada...*, JE 98-1716 (cité ci-dessous comme *Renvoi sur la sécession du Québec*); 1998, 2 RCS 217.

³ *Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par le Cour suprême...*, L.C. 2000, c.26.

faire pendant à cet avis. Bien que ces documents découlent l'un de l'autre, ils accusent aussi des différences et, dans l'optique de cette étude, ont des effets séparés.

L'avis au sujet du *Renvoi sur la sécession du Québec* a été sollicité par le Procureur général du Canada auprès de la Cour suprême du Canada à la suite des questions soulevées par un juge de la Cour supérieure à propos de certains aspects juridiques du référendum qui a eu lieu au Québec en 1995⁴. La Cour suprême était notamment conviée à se prononcer sur la faculté des autorités de la province de Québec de procéder à la sécession unilatérale du Canada, soit sur la base du droit constitutionnel, soit en vertu du droit international public qui englobe le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. La question référendaire posée à l'électorat québécois en octobre 1995 entrevoyait, en effet, l'éventualité à terme d'une telle sécession à la suite de la réponse positive, au cas où la négociation limitée dans le temps d'un "partenariat" économique entre le Canada et le Québec échouerait.

L'exégèse juridique exhaustive de cet avis n'a pas sa place dans cette mise à jour. Qu'il suffise de réitérer que la Cour suprême a nié l'existence, en droit constitutionnel (paras 87, 88, 104 et 151 du *Renvoi*) ou en droit international public (paras 111, 138 et 154 du *Renvoi*), d'une base juridique à la proclamation unilatérale, par les autorités du Québec, de la sécession de cette province du Canada, même à la suite d'une consultation populaire majoritairement favorable à la sécession. La réplique du Québec à cet avis et à la *Loi de clarification* est venue sous forme de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux...du peuple québécois...*⁵, adoptée en décembre 2000. Cette *Loi* s'inscrit en faux contre les conclusions de la Cour suprême et affirme que "Le peuple québécois peut...en droit, disposer de lui-même. Il est titulaire des droits universellement reconnus...des peuples...à disposer d'eux mêmes."(art.1).

La Cour suprême a, en revanche, confirmé la faculté des autorités provinciales de consulter les électeurs au sujet de leur choix, y compris la question de l'acceptation par ceux-ci de l'ordre constitutionnel du Canada (para.83 et 84). Le rejet de ce dernier, de manière claire en réponse à une question claire - ni celle-ci, ni celle-là n'étant définies par la Cour (voir ci-dessous), entraînerait l'obligation réciproque de négocier entre le Canada et toutes les provinces, dont la province réfractaire, l'amendement à la Constitution qu'une telle sécession imposerait (para.88 à 93; art. 3(1) de la *Loi de clarification*). Le Québec a manifesté la divergence de son point de vue également à ce sujet: la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux...* affirme en effet que "Le peuple québécois a le droit inaliénable de choisir librement...le statut juridique du Québec." (art.2), en laissant ainsi entendre que ce choix ne saurait être restreint par la Constitution du Canada. Ces deux lois ne sont pas incompatibles toutefois, dans la mesure où la loi québécoise réserve aux autorités provinciales le soin de déterminer les modalités d'exercice de ce choix (art.3), alors que la loi fédérale dicte la conduite aux autorités fédérales lorsque celles-ci doivent prendre position à l'égard des démarches effectuées par le Québec à la suite d'un référendum favorable à la sécession (arts 1 à 3).

⁴*Bertrand c. Bégin*, JE 95-1737

⁵L.Q. 2000, c. 60

Les deux conclusions de la Cour suprême et leurs suites législatives touchent de près, comme on le verra ci-dessous, le sujet de la présente étude.

a) exigence de la clarté de la question et de la réponse relatives à la sécession du Canada est l'objet principal de la *Loi de clarification*, adoptée par le Parlement en mars de l'an 2000 et proclamée en vigueur de la même année. Cette *Loi* fait pendant à une des conclusions majeures contenue dans l'avis de la Cour suprême du Canada au sujet du *Renvoi sur la sécession du Québec*, à savoir la nécessité de la clarté, tant dans la question référendaire portant sur la sécession que dans la réponse à celle-ci.

Partant de la prémisse que les autorités provinciales sont libres de consulter l'électorat par voie de référendum au sujet de l'attitude que celui-ci adopte à l'égard de la Constitution du Canada, la Cour constate que le rejet de cette dernière, à défaut d'un effet juridique obligatoire, est susceptible d'avoir une légitimité politique considérable. L'absence de l'effet obligatoire est attribuable au caractère représentatif de la démocratie dans le régime parlementaire du type britannique (para. 76, 85, 87; par opposition à la démocratie directe à la suisse ou à la française): les résolutions et les décisions qui lient ne sont prises que par l'assemblée des élus du peuple ou par le titulaire du pouvoir exécutif conseillé par son cabinet, ce dernier étant lui-même élu. La légitimité politique, de son côté, tient à l'expression de la volonté populaire: elle engendrerait à ce titre l'obligation réciproque, du Canada et de la province qui vient de répudier la Constitution, de négocier l'amendement de celle-ci que la Cour estime être la seule façon légale d'effectuer la sécession du Canada.

Toutefois, la légitimité de cette répudiation dépend, selon la Cour, de la transparence de la façon dont l'expression de la volonté populaire avait été sollicitée et de la limpidité de la réponse hostile à la Constitution fournie par l'électorat. En d'autres termes, la Cour suprême, ayant à l'esprit l'importance de l'enjeu d'une telle consultation populaire, conditionne la légitimité du résultat d'une telle consultation populaire par sa clarté: celle de la question référendaire qui viserait franchement la sécession et celle de la réponse référendaire qui préconiserait sans ambages la sécession (para. 100).

Ce faisant, la Cour suprême avait défini les exigences quant à la nature de la consultation populaire qui donnerait le coup d'envoi au processus de l'éventuelle sécession, sans pour autant fournir les critères d'évaluation de la satisfaction à ces exigences. La *Loi de clarification* comble cette lacune sur deux plans: celui de la procédure et celui des critères de fond, applicables tant à la clarté de la question que la clarté de la réponse.

Quant à la procédure, la Chambre de communes est juge, par voie de deux résolutions, de la clarté de la question (art.1(1) et (3)) et, en cas de conclusion affirmative à ce sujet, de la clarté de la réponse majoritaire favorable à la sécession (art.2(1) et (4)). On note que la première résolution doit être mise aux voix dans un délai relativement court (de 30 à 70 jours, à compter du dépôt de la question: art.1 (1) et (2)), alors que la seconde n'est assujettie à aucun délai: on procède à l'examen de la question lorsque "le gouvernement d'une province...cherche à engager les

négociations sur un projet de sécession” (art.2(1)).

Quant au fond, les résolutions de la Chambre des communes sont inspirées par les considérations politiques: celle-ci ne saurait être astreinte aux critères strictes de conformité au sens juridique autrement que par la Constitution elle-même (voir cependant les conclusions ci-dessous), si tant est que la clarté d’une consultation populaire puisse, en général, être évaluée de manière autre que largement discrétionnaire. Les articles 1(5) et 2(3) de la *Loi* donnent la mesure de cette discrétion, en énumérant les auteurs des avis dont la Chambre des communes “tient compte” lors de l’examen de cette question (parties politiques de la province concernée, autorités des autres provinces, Sénat, peuples autochtones, etc.).

La clarté “du texte de la question” à “soumettre à ses électeurs dans le cadre d’un référendum sur un projet de sécession de la province du Canada” (art.1(1)) dépend de la question de savoir “si la question permettrait à la population de la province de déclarer clairement si elle veut ou non que celle-ci cesse de faire partie du Canada et devienne un État indépendant” (art.1(3)). Seulement le texte de la question est donc examiné, sans prendre formellement en considération l’ampleur et le contenu du débat référendaire qui pourrait donc porter, par exemple, sur les modalités de maintien de l’espace économique canadien actuel après la sécession. Cependant, la question elle-même ne saurait refléter ces préoccupations: celle qui porterait “essentiellement sur un mandat de négocier” et celle qui proposerait “en plus de la sécession,...d’autres possibilités, notamment un accord politique ou économique avec le Canada” rendrait “ambiguë l’expression de la volonté de la population” et ainsi “ne permettrait pas à la population de la province de déclarer clairement qu’elle veut que celle-ci cesse de faire partie du Canada” (art.1(4)). Les deux éventualités qui compromettraient la clarté de la question sont les allusions transparentes aux libellés des questions référendaires posées au Québec en 1980 et 1995. Cette courte liste n’est pas exhaustive: le paragraphe 4 de l’article 1 de la *Loi* sert plutôt d’illustration des circonstances dans lesquelles le paragraphe 3 pourrait trouver l’application. Autrement dit, l’inclusion dans le texte de la question référendaire, relative à la sécession du Canada, des mentions ayant trait au maintien de l’espace économique canadien actuel, condamne pratiquement une telle question au constat, dressé par la Chambre des communes, de son manque de clarté. La conséquence d’un tel constat serait que “le gouvernement du Canada n’engage aucune négociation sur les conditions auxquelles une province pourrait cesser de faire partie du Canada...”(art.1(6)). Le libellé de cette disposition suggérerait qu’au cas où la question serait claire, suivant l’article 1(1) et (3) de la *Loi*, les négociations préliminaires au sujet du maintien de l’espace économique canadien pourraient être entreprises. Or, les autres passages de cette *Loi*, relatifs au deuxième volet de la clarté, ne permettent pas cette conclusion.

L’évaluation de la clarté de la réponse affirmative à la question référendaire a uniquement pour but de vérifier si “une majorité claire de la population de la province a déclaré clairement qu’elle veut que celle-ci cesse de faire partie du Canada” (art.2(1) et (4)). La présence de

l'intention de se constituer en l'État indépendant n'est plus mentionnée comme objectif de l'expression claire de la volonté populaire, contrairement à ce qui se passerait lors de l'évaluation de la clarté du texte de la question (art.1(3)). Il en est probablement ainsi parce que les critères de cette évaluation laissent une large marge de manoeuvre à la Chambre des communes et sont, de plus, explicitement indicatifs ("tous autres facteurs pertinents" peuvent être pris en considération: art 2 (2) c); voir ci dessous). Cette latitude est sans doute attribuable en partie à l'absence de paramètres de la clarté requise dans l'avis de la Cour suprême sur le *Renvoi sur la sécession du Québec*.

L'évaluation de la clarté de la réponse à la question référendaire relative à la sécession portent en réalité sur deux questions séparées. La première constitue la clarté de la majorité favorable à la sécession. Les critères énoncés par le *Loi*, à savoir "l'importance de la majorité des voix validement exprimés en faveur de la proposition de sécession" et le taux de participation des électeurs au référendum (art. 2(2) a) et b)), semblent se rapporter surtout à cette question. Ces critères ne sont point contraignants et, dans ce sens, ils ne sont pas incompatibles avec l'article 4 de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux* qui stipule que lors d'une consultation populaire, "l'option gagnante est celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides". Il n'en demeure pas moins vrai que l'art. 2(2) de la *Loi de clarification* reconnaît implicitement à la Chambre des communes la faculté de ne pas reconnaître comme claire, par exemple, une faible majorité simple dégagée par le référendum ou une majorité résultant d'une faible participation au vote.

De plus, cette même Chambre a aussi pour mission de vérifier, apparemment à l'aide de mêmes critères (art. 2 (2) a), b) c)), la clarté de la déclaration d'intention de la "majorité claire de la population de la province" pour déterminer "qu'elle veut que celle-ci cesse de faire partie du Canada" (art.2(1) et (2)). La clarté d'une telle déclaration ne serait certainement pas facile à évaluer: par exemple, même si la question n'abordait pas le maintien de l'espace économique canadien actuel après la sécession, le fait qu'on ait promis, lors de la campagne référendaire, de faire plus tard des démarches dans ce sens et qu'on ait miroité aux électeurs de chances de succès sur ce plan, pourrait être considéré comme privant de clarté la déclaration d'intention des électeurs définie par l'article 2(2) de la *Loi de clarification*. Bien que la distinction entre la "clarté de la majorité" et la "clarté de la déclaration" de cette majorité ne soit pas facile à établir sur la base des critères énoncés dans la *Loi*, il semble acquis que la clarté de la question (voir ci-dessus) soit une condition préalable et non pas un critère d'appréciation de la clarté de la déclaration faite par la "majorité claire" à l'issue du référendum.

À titre de digression, il est également permis de déduire de l'ensemble de la *Loi de clarification* et de l'article 2(2) en particulier qu'ils excluent juridiquement le recours à "l'élection référendaire" en tant que première démarche en vue d'accomplir la sécession: l'absence d'une question claire à ce sujet et l'absence inévitable d'une déclaration d'intention claire, exprimé en faveur de la sécession par la majorité de la population, seraient autant d'obstacles à l'acceptation de la clarté de cette démarche par la Chambre des communes, à supposer qu'elle accepte d'en être

saisie, ce qui ne saurait être garanti.

Quels qu'en soient les motifs, l'absence de la résolution affirmative de la Chambre des communes au sujet de la clarté de la réponse fournie par la majorité référendaire qui déclarerait ne plus vouloir faire partie du Canada, empêche le gouvernement du Canada d'entamer la "négociation sur les conditions auxquelles la province pourrait cesser de faire partie du Canada" (art.2(4)). Cette négociation ne pourrait donc débiter qu'après l'adoption d'une telle résolution par la Chambre communes, adoption qui n'est assujettie par la *Loi* à aucun délai obligatoire, mais qui est évidemment postérieure au résultat du référendum favorable à la sécession.

Dans la perspective des pourparlers longs et complexes en vue de maintenir l'espace économique canadien actuel (voir la partie III de l'étude d'origine), l'impossibilité d'amorcer ceux-ci avant le référendum et le retard incalculable avec lequel il serait possible de les entreprendre après la publication des résultats de celui-là, mettent en doute les chances de conclure ces négociations dans un délai politiquement acceptable pour le Québec qui ne saurait dépasser un ou deux ans à compter de la date du référendum.

Cette hypothèse soulève une question subséquente qui est celle de savoir à partir de quel moment l'usage de la discrétion et la faculté de temporiser des autorités fédérales seraient exercées de façon abusive et, par conséquent, quand constitueraient-elles un manquement à l'obligation de négocier de bonne foi à l'issue d'un référendum favorable à la sécession, obligation imposée par la Cour suprême dans l'avis au sujet du *Renvoi sur la sécession du Québec* (para. 103). Une telle attitude équivaudrait probablement sur la plan du droit international à la négation du droit du peuple québécois à disposer de soi-même sur le plan interne (paras 126 à 131) et conférer à celui-ci la faculté d'exercer ce dernier droit sur le plan externe⁶ Les réponses à ces questions ne seraient fournies que dans les circonstances concrètes et que par les autorités québécoises qui disposeraient alors d'un choix ultime entre la renonciation à la sécession et la déclaration de la sécession unilatérale (para.106), cette dernière étant indirectement anticipée par l'article 1 de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux*..: "Le peuple québécois peut..., de fait, disposer de lui-même". Il est vrai également, comme l'a souligné l'étude initiale, que cette façon de procéder pourrait s'avérer préjudiciable au Québec et ne serait probablement pas des plus favorables au maintien de l'espace économique canadien.

b) amendement de la Constitution en tant que moyen de réaliser la sécession du Canada est la deuxième des idées maîtresses qui se dégagent de l'avis de la Cour suprême au sujet du *renvoi sur la sécession du Canada*. Cette idée ne paraît pas à l'auteur de ces lignes particulièrement convaincante, aussi bien en ce qui concerne sa conclusion principale (paras. 76 à 78, 84) qu'en ce qui a trait à ses

⁶ Cette distinction découle de la *Déclaration relative aux principes du droit international...*, résolution n° 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 4 novembre 1970

modalités d'application.

La conclusion principale comporte à la fois une évidence et une ambiguïté. Il est, en effet, patent que le démembrement d'un État moderne nécessite les solutions des problèmes multiples et complexes par voie de négociation entre les protagonistes, tant en raison de la structure de la société internationale qu'à cause de l'absence, à quelques rares exceptions près, de règles généralement agréées en matière de succession d'États.

Par ailleurs, la Cour, après avoir conclu à la nécessité de l'amendement de la Constitution afin de réaliser une sécession ordonnée, n'est pas assez explicite lorsqu'elle impose l'obligation de négocier un tel amendement (para. 88 à 97): elle ne précise pas, en particulier, quel serait l'aboutissement de cette négociation. Il paraîtrait en effet inconvenant, sinon incongru, de forcer la province (encore) fédérée - qui vient de répudier la Constitution - à prendre part à la procédure de modification de celle-là, alors que les résultats d'une telle négociation ne la concerneront point. Il est, par conséquent, difficile d'attribuer à la Cour suprême une telle intention: cette variante d'amendement à la Constitution n'intéresse et ne devrait être l'oeuvre que de la fédération elle-même et de ses composantes qui demeureront fédérées.

Par contre, si la Cour avait seulement à l'esprit le devoir d'opérer la sécession de manière ordonnée sur le plan constitutionnel et agréée quant aux modalités de part et d'autre, ce devoir serait parfaitement concevable, voire normal dans les circonstances. Cette variante d'amendement de la Constitution pourrait être accomplie au moyen d'un texte relativement bref et simple qui comporterait trois clauses. La première statuerait qu'à compter de la date de son entrée en vigueur (voir ci-dessous), les lois constitutionnelles et particulières du Canada cessent de s'appliquer au territoire du Québec et aux personnes qui y résident, exception faite de celles qui conservent la citoyenneté canadienne. La deuxième clause, directement reliée au sujet de cette étude, stipulerait que la clause précédente est sans préjudice des arrangements en vertu desquels le Canada et le Québec maintiendraient en vigueur après la sécession, mais sur une base conventionnelle, certaines dispositions qui ressortent de la législation canadienne, dont celles relatives aux régimes communs qui composent l'espace économique canadien actuel (voir la partie II de l'étude d'origine). Toutefois, l'entente entre le Canada et le Québec portant modalités détaillées de la sécession de ce dernier, y compris les précisions au sujet du maintien de l'espace économique canadien actuel, modalités qui n'ont rien à voir avec la Constitution du Canada, serait seulement jointe au texte de l'amendement, sans en faire partie.

La troisième clause de cet amendement devrait prévoir les conditions d'entrée en vigueur de celui-ci. Or, ces conditions sont incertaines dans la mesure où la nature d'un tel amendement qui n'est pas prévu par la Constitution, demeure indéfinie. D'un côté, le libellé suggéré ci-dessus permettrait de le classer parmi "Les dispositions de la Constitution du Canada applicables à certaines provinces seulement"⁷ qui requièrent

⁷*Loi constitutionnelle de 1982, annexe B de la loi sur le Canada, (R.-U.), 1982, c.11, art*

l'assentiment du Parlement et de l'Assemblée nationale avant de procéder à l'amendement "par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada"⁸. Les modifications visées par l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* n'y sont pas définies de façon limitative ("Le présent article s'applique notamment:") et elles affectent nécessairement, en plus des composantes fédérées directement et principalement concernées, la fédération elle-même. L'article 3(2) de la *Loi de clarification* confirme indirectement que l'amendement de la Constitution requis aux fins de sécession pourrait bien avoir une portée limitée: cette disposition exige seulement que le gouvernement du Canada "ait traité" lors de la négociation de certaines conditions de sécession (partage du passif et de l'actif, modification éventuelle des frontières provinciales, revendication des peuples autochtones, protection des minorités), sans requérir que les modalités agréées en la matière fassent partie de l'amendement lui-même. L'article 3(1) traite des négociations visant la modification de la Constitution entraînée par la sécession, alors que l'article 2(1) et (4) distingue des précédentes la "négociation sur les conditions auxquelles la province pourrait cesser de faire partie du Canada" - la question qui par définition n'affecte que celui-ci et la province concernée. L'hypothèse de l'applicabilité de l'article 43 demeurerait valable même si la sécession du Québec devait occasionner les modifications des frontières inter-provinciales, terrestres ou maritimes⁹: l'adoption d'un tel amendement exigerait alors l'assentiment législatif "de chaque province concernée", à savoir les provinces voisines du Québec¹⁰. Les autres modalités de la sécession qui relèvent plutôt de la succession d'États que de la Constitution, devraient faire l'objet de l'entente entre le Canada et le Québec suggérée ci-dessus et appelée à acquérir le statut de traité international au moment de l'accession du Québec à la souveraineté. Pourtant, tant la Cour suprême dans l'avis sur le *Renvoi au sujet de la sécession* (para.84 et 88) que la *Loi de clarification* (art. 3(1)) prévoient la participation des "gouvernements de l'ensemble des provinces et du Canada" à la négociation de l'amendement constitutionnel nécessaire pour achever la sécession du Québec. Une telle prise de position, de même que l'argument voulant que la sécession affecte inévitablement "la charge de Reine, celle de gouverneur général et celle de lieutenant-

43.

⁸H.Brun et G. Tremblay, *Droit constitutionnel*, 3^e éd. 1997, pp.253 et 263 en sont pas de cet avis.

⁹ Voir alinéa a) de l'art. 43 cité ci-dessus; cette dernière éventualité est peu probable sur le plan juridique: les provinces n'ont pas de pouvoir législatif en la matière: arts 7, 8(1), 15(1) et 19(1) de la *Loi sur les océans*, L.C. 1996, c.31.

¹⁰ Voir , en général: B.Pelletier, *La modification constitutionnelle au Canada*, 1996; voir aussi J.Woerhling, Les aspects juridiques d'une éventuelle sécession du Québec, 1994, 74 *R. du Bar. Can.* 293.

gouverneur”¹¹, laisse présager l'exigence, fondée sur l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, de l'assentiment législatif unanime, fédéral et provincial, comme condition de l'adoption de cet amendement à la Constitution, même dans sa version réduite suggérée ci-dessus.

Cet argument, si fondé soit-il, ne semble pourtant pas décisif: étant donné que l'amendement constitutionnel relatif à la sécession d'une province n'est pas prévu par la Constitution et que la portée de l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982* est restreinte aux circonstances qui y sont expressément prévues, il y aurait lieu d'envisager plutôt, s'il fallait un substitut à l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le recours à la “procédure normale de modification”. Cette dernière est une clause résiduelle qui exige le consentement législatif du Parlement et des assemblées législatives de sept provinces qui représentent au moins 50% de la population du Canada, afin de déboucher sur sa proclamation par le gouverneur général¹². Puisqu'il s'agit de la procédure normale, l'énumération, dans l'article 42(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, des circonstances auxquelles celle-là s'applique est indicative, plutôt que limitative, du champ d'application de l'article 38(1) de cette *Loi*. Parmi ces circonstances, on trouve “par dérogation à toute autre loi ou usage, la création de provinces” - qui devrait affecter les offices de Reine, de gouverneur général et de lieutenant-gouverneur autant que la sécession d'une province - et “le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires”¹³. L'analogie entre ces deux situations et la sécession est plus qu'apparente.

Ce bref examen des modalités possibles de l'adoption de l'amendement de la Constitution, requis pour achever juridiquement la sécession du Québec et pour agencer le maintien de l'espace économique canadien actuel, est suffisant pour démontrer que le choix de ces modalités pourrait s'avérer déterminant quant aux chances de maintenir en place l'espace économique canadien actuel, abstraction faite de la configuration elle-même de celui-ci. En effet, si le Québec sécessionniste devait être astreint à prendre part à la renégociation de l'ensemble de la Constitution du Canada, dont le résultat serait soumis à l'exigence de son approbation unanime par les autorités fédérales et provinciales, les chances d'achever la sécession ordonnée deviendraient alors aléatoires ou, en tout cas, éloignées dans le temps, si l'on tient compte des antécédents récents en la matière. Par contre, en prenant pour acquis que la clarté de la question soit reconnue, l'amendement confiné au rôle de césure entre les ordres juridiques canadien et québécois, assorti d'une entente gouvernant les modalités du maintien de l'espace économique canadien actuel et n'exigeant que l'approbation des autorités fédérales et québécoises, aurait plus de chances de se matérialiser dans un délai politiquement acceptable pour le Québec.

¹¹ Art. 41 a) de la *Loi constitutionnelle de 1982* citée ci-dessus.

¹² Arts 38(1) et 42 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

¹³ Alinéas f) et e) respectivement de l'art. 42 (1) cité ci-dessus.

2. *Éléments de réflexion issus du contexte international*

La mention de ces éléments peut surprendre, étant donné que l'étude initiale et sa mise à jour portent sur le maintien de l'espace économique canadien actuel. La présence du contexte international de cet espace est toutefois assez facile à justifier sur deux plans.

D'un côté, il est devenu évident pour presque tout le monde que l'économie du Canada, dont celle du Québec, devient de plus en plus intégrée dans le système des échanges internationaux, ce dernier étant dans une proportion grandissante le système d'échanges entre les compagnies qui font partie des entreprises à ramifications internationales. L'expansion des échanges internationaux de biens et services est relativement stable et supérieure depuis la deuxième guerre mondiale à la croissance, parfois vacillante, de la somme mondiale des produits nationaux bruts. Par conséquent, le pourcentage du produit national brut destiné à l'exportation augmente depuis cette époque dans la plupart des États industrialisés et probablement aussi dans la plupart des États existants. Ce pourcentage, au Canada et au Québec, dépasse sensiblement 40% et continue de croître, principalement à cause de l'augmentation constante du commerce avec les États-Unis. Les raisons de cette expansion sont bien connues (croissance démographique, progrès technologique dans les domaines de production et du transport, spécialisation des États et des entreprises afin de produire à un moindre coût, etc.) et n'ont pas à être expliquées dans le cadre de ce travail.

Une de ces raisons cependant - le deuxième motif de faire intervenir dans cette étude les facteurs d'origine internationale - appelle quelques commentaires. Elle est connue sous le nom général de "libéralisation du commerce extérieur", mais elle recouvre plusieurs domaines aussi disparates que l'adoption du régime monétaire international peu contraignant qui assure quand même la convertibilité des monnaies et garantit la liberté des paiements des transactions commerciales courantes, l'uniformisation des règles de droit international commercial - de fond et de conflit, la mise en place du système de réduction ou de l'élimination des barrières au commerce international, etc. La contribution de cette libéralisation à l'essor du commerce extérieur est indéniable, même si elle ne pouvait jamais être exprimé en chiffres.

En ce qui concerne le Canada en particulier, cette libéralisation a eu un effet quelque peu tardif, mais important en ce qui concerne les principes. Dès le début de son existence, les échanges au sein de l'espace économique canadien ont été libres dans les domaines relevant de la compétence fédérale (transports et communications inter-provinciaux, institutions financières, pêcheries), bien que la portée et le sens de la clause de "la réglementation des échanges et du commerce"¹⁴ soient longtemps restés indécis: aujourd'hui cette clause comprend aussi le commerce extérieur qu'inter-provincial. Les échanges de produits originaires de différentes provinces ont été d'emblée soumis au régime de libre échange - en franchise de droits de douane¹⁵, ce qui n'a pas empêché ces

¹⁴L'article 91, alinéas 10, 12 15 et 2 respectivement de la *Loi constitutionnelle de 1867*; *Caloil Inc c. P.G. du Canada*, 1971 RCS 543.

¹⁵L'article 121 de la *loi constitutionnelle de 1867*.

mêmes provinces d'ériger un nombre considérable de barrières non-tarifaires qui entravaient le commerce inter-provincial (voir la partie I de l'étude d'origine). Le premier - et le dernier - pas notable sur la voie de la suppression de ces obstacles n'a été accompli de façon concertée qu'en 1994 lors de la conclusion par le Canada, les provinces et les territoires de *l'Accord sur le commerce intérieur*, dont l'entrée en vigueur progressive se fait attendre jusqu'en 1997.

Sans qu'il soit possible de le démontrer de manière incontestable, cette mise sur pied d'un marché commun partiel inter-provincial ne pouvait ne pas être influencée par la libéralisation du commerce extérieur, notamment celui avec les États-Unis. Certaines provinces et surtout certaines industries ont réalisé très tôt qu'à certains égards le commerce extérieur était devenu plus libre que le commerce inter-provincial. Cette situation devenait de plus difficile à supporter par les entreprises les plus exposées à la concurrence étrangère qui avaient besoin d'accès à la totalité - idéalement - du marché intérieur, en plus de marchés extérieures, pour affronter la concurrence venant des marchés beaucoup plus peuplés, à commencer par les États-Unis.

Ainsi, par analogie à la libéralisation liée de deux formes de commerce, il est permis de penser que les démarches en vue du maintien de l'espace économique canadien ne devraient se faire de manière détachée de la préservation, après la sécession, de l'"espace économique international" actuellement ouvert au Québec. Il en irait de l'intérêt économique du Québec qui exporte, approximativement la moitié de son produit national brut, ces expéditions étant, à peu près également réparties entre le Canada (principalement l'Ontario et les provinces maritimes) et les États-Unis (surtout les États du nord-est). Un autre lien important entre ces deux volets de l'espace économique dont la sauvegarde est dans l'intérêt du Québec est le Canada lui-même: ce dernier est aujourd'hui le seul - de deux - qui soit universellement reconnu comme sujet du droit international, capable d'acquiescer les droits et les obligations, y compris pour le compte du Québec en ce qui concerne les domaines qui relèvent de la compétence législative fédérale. Par conséquent, non seulement le maintien de l'espace économique interne, mais aussi la préservation de l'espace économique externe après la sécession devrait faire l'objet des démarches du Québec à l'adresse du Canada et, de préférence, déboucher sur une entente quant à l'attitude à adopter sur le plan international. Il ne point besoin d'insister sur l'évidence: la conclusion d'un arrangement relatif au maintien de l'espace économique interne faciliterait à plus d'un égard la mise au point de l'entente mentionnée ci-dessus. Inversement, le résultat opposé sur le plan interne aurait sans doute des incidences directes sur le plan international.

Sans vouloir devancer les remarques consacrées au sujet de la configuration des espaces économiques, interne et externe, à préserver (voir la partie II ci-dessous de cette mise à jour), il est facile de montrer sur trois exemples les différents degrés de dépendance du Canada en ce qui a trait à la position du Québec après la sécession en ce qui concerne le maintien de l'espace économique international actuel.

Le cas le plus bénin représente sans doute le régime monétaire international qui aurait une incidence sur le Québec, que celui-ci réussisse ou non à sauvegarder l'union monétaire avec le Canada. En effet, le *Fonds monétaire international* a depuis 1945 une politique assez libérale en matière d'admission des "pays" membres qui sont autonomes en matière d'établissement de leur propre régime monétaire interne. Le candidat doit évidemment accepter les obligations

découlant des *Statuts* du Fonds, dont la convertibilité de la monnaie nationale, l'unicité du taux de change de celle-ci et la liberté de paiements des transactions courantes. L'admission au FMI est discrétionnaire: elle dépend principalement de la satisfaction par le candidat aux autres conditions fixées par le Conseil d'administration et de la décision formelle, prise à la majorité simple des voix - pondérées - par le Conseil des gouverneurs (arts II.2 et XII.5c)). La possession de sa propre monnaie n'est pas une de ces conditions: au cas de la continuation de l'union monétaire, le Québec pourrait aussi bien solliciter l'admission que demander au Canada d'être représenté au sein de la délégation de celui-ci, ne serait-ce que temporairement. Le premier de ce choix ferait l'objet d'un vote des États-membres, lors duquel ces derniers expriment le nombre de suffrages égal à la part en pourcentage du "capital social" du *Fonds*, dont le Canada ne détient qu'environ 3%. Étant donné que l'admission se fait à la majorité, le Canada ne pourrait pas l'empêcher, tout au plus il pourrait la retarder, à supposer que cela soit dans son intérêt qu'il est difficile à imaginer.

À l'autre extrémité se situe l'*Accord de libre-échange nord-américain*, probablement la plus importante composante de l'espace économique international du Québec. Cet *Accord*, en plus d'instaurer le libre échange au sens propre de biens et de certains services entre trois partenaires (Canada, États-Unis, Mexico), y ajoute quelques éléments qui sont propres aux marchés communs (politique de concurrence, circulation des personnes, marchés publics, etc.). Étant donné qu'il n'y a que trois parties, toutes les résolutions au sein de la Commission de l'ALÉNA sont prises à l'unanimité, y compris en matière d'accession de nouveaux membres (art.2204.1). Une telle accession entraînerait inévitablement les modifications de l'*Accord* lui-même (art.2202) qui devraient ensuite être approuvées par tous les États qui y sont déjà parties selon leurs procédures internes respectives¹⁶. Ces dispositions semblent exclure que le Québec puisse, après la sécession, acquérir la qualité de partie à l'ALÉNA d'une autre façon, notamment par voie de succession d'États. Il serait concevable cependant que le Québec continue à bénéficier des avantages de l'appartenance à cet *Accord*, ne serait-ce que temporairement - en attendant son accession à l'ALÉNA. s'il arrive à maintenir avec le Canada l'union douanière actuelle et s'il observe les dispositions de ce traité. Dans ce cas, le Québec pourrait être considéré comme faisant partie du territoire douanier du Canada (contrairement à la situation qui existe sous le régime de libre échange dont chaque composante est un territoire douanier séparé), ce dernier demeurant de plein droit partie à l'*Accord*. Ce statut serait transitoire, à moins que le Québec et le Canada n'en arrivent à brève échéance à une entente établissant une union économique dont le contenu correspondrait au champ d'application de l'ALÉNA, ce qui ne semble pas probable, d'un côté (voir ci-dessous) et ce qui appellerait le consentement des autres parties au traité, de l'autre côté, parce que qu'une telle situation n'y est pas prévue. En conclusion, contrairement à ce qui se passerait quant au régime monétaire international, le maintien par le Québec de sa position au sein de l'espace commercial nord-américain dépendrait de l'attitude adoptée par le Canada qui serait, à son tour, fonction du dénouement des négociations au sujet des conditions de la sécession.

Cette dépendance serait moins prononcée en ce qui concerne le troisième volet

¹⁶Voir Jon R. Johnson, *The North American Free Trade Agreement...*, 1994, p.553

important de l'espace économique international du Québec, à savoir, le régime général du commerce international énoncé dans l'*Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce* et dans plusieurs autres textes qui en font juridiquement partie, dont l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) de 1994. Ce régime qui gouverne la majeure partie des relations commerciales inter-étatiques à travers le monde, érige en principe la non-discrimination sur le plan de l'imposition du commerce extérieur, limite ou prohibe la plupart des obstacles non-tarifaires à ce commerce et organise les négociations périodiques en vue de la réduction des barrières au commerce international. Le régime de l'OMC/GATT est indissociable de celui de l'ALÉNA: ce dernier en est une de dérogations autorisées (art.101) et se définit, par conséquent, par rapport à l'OMS/GATT (art.103.1). Les règles de ce dernier sont parfois reprises et appliquées, directement ou indirectement, dans le contexte de l'ALÉNA (par exemple, les définitions des sanctions du dumping et des subventions d'État, chapitre 19)¹⁷. Par ailleurs, la fraction du commerce extérieur du Canada et celui du Québec après la sécession, qui ne serait pas accaparée par les États-Unis, est et resterait assujettie au régime d'OMS/GATT. L'intégration du Québec, après la sécession, dans le système mondial d'OMS/GATT aurait donc, dans l'optique du maintien de son espace économique international, une importance certaine, tant en ce qui concerne la préservation des principes juridiques du commerce international qu'en ce qui a trait à la libéralisation de ce commerce hors la zone de libre-échange nord-américain. Cette intégration ne peut plus être effectuée que par voie d'accession à l'OMS (art.XII.1 et .2), car l'article XVI.1 de cet *Accord* a supprimé la procédure d'acceptation facile, voire automatique, qui aurait pu s'appliquer au Québec (art. XXVI.5c)GATT)¹⁸. L'accession à l'OMS de "tout État ou territoire douanier distinct jouissant d'une entière autonomie dans la conduite de ses relations commerciales extérieures" a lieu "à des conditions à convenir" avec cette organisation internationale, dont celle d'accepter le régime monétaire international établi par le *Fonda monétaire international* ou équivalent (art.15.4, .6 et .7 GATT). Cette exigence signifie en pratique que le candidat à l'accession doit abaisser la barrières qui protègent son économie nationale jusqu'au niveau jugé satisfaisant par ses principaux partenaires commerciaux: l'exemple récent de la Chine qui a conclu à cet effet des accords commerciaux avec les États-Unis, avec la Communauté européenne et avec le Canada illustre parfaitement cette procédure¹⁹. Le Québec après la sécession n'aurait sans doute aucun mal à satisfaire à cette condition s'il réussissait à garder sa place au sein de la zone de libre échange nord américain, soit par voie d'accession à L'ALÉNA, soit en sauvegardant l'union douanière canadienne (voir ci-dessus). Il faut noter, en passant, qu'aussi bien l'inclusion du Québec dans la zone de libre-échange que la mise sur pied de l'union douanière canado-québécoise devraient être déferées à l'OMS pour examen de leur compatibilité avec les engagements des parties découlant du régime d'OMS/GATT (art. XXIV.7 GATT). Au cas cette intégration du Québec ne pouvait pas avoir lieu, l'accession à l'OMS pourrait s'avérer plus

¹⁷ Idem , p.7

¹⁸ J.S" Thomas and M. A. Meyer, *The New Rules of Global Trade*, 1997, pp. 43 et 67.

¹⁹ Voir , en général, E. McGovern, *International Trade Regulation*, édition sur feuilles mobiles

difficile, puisque celle-ci est décidée à la majorité de deux tiers de la Conférence ministérielle - organe plénier dont tous les États membres (140 environ actuellement) font partie, quoique ni le Canada, ni aucun autre État n'y dispose d'un droit de veto.

En conclusion de cet examen sommaire des conditions dans lesquelles s'effectueraient les démarches du Québec, après le référendum, en vue du maintien de l'espace économique qui est le sien actuellement, on constate la présence de deux facteurs nouveaux par rapport à la situation existante il y a dix ans:

- les contraintes qui pèsent sur l'ordre chronologique de ces démarches et qui retardent sensiblement leur présentation au Canada, au point où les négociations d'une union économique originale (suggérée dans la version d'origine de cet étude) ou même d'une forme plus simple de maintien de l'espace économique canadien actuel, ne seraient pas susceptibles d'aboutir dans un délai d'un à deux ans politiquement acceptable dans lequel la sécession du Québec devrait devenir un fait accompli;
- l'intégration accélérée du Québec dans l'économie internationale, sur le plan commercial et juridique, commande, en raison des intérêts majeurs qui sont en jeu, les démarches parallèles en vue de la préservation de l'espace économique international actuel du Québec; ces démarches ne feraient pourtant que compliquer et retarder davantage encore l'aboutissement éventuel des négociations qui devraient être, pour l'essentiel, menées d'abord avec le Canada pour avoir les chances de réussir sur le plan international.

B. Éléments de réflexion ayant trait au contenu de l'espace économique à maintenir

Ces éléments de réflexion sont reliés autant au cadre, canadien et international, qui détermine l'espace économique à maintenir qu'aux événements susceptibles d'avoir une incidence sur la façon de concevoir le contenu de cet espace. En réduisant la problématique au choix dichotomique le plus simple, il y aurait deux conceptions du contenu de cet espace: celui de l'espace économique à développer et celui de l'espace économique à sauvegarder qui sont examinés brièvement ci-dessous dans cet ordre.

1. Espace économique à développer: mise en place d'une union économique

Il semblerait utile de définir d'emblée la notion d'union économique aux fins de cette étude: une union économique est un territoire délimité sur lequel on pratique non seulement la libre circulation des facteurs de production, mais aussi l'établissement des politiques économiques de l'union par les organes communs qui ont parfois le pouvoir de résoudre les litiges entre les membres de l'union et de sanctionner les manquements aux règles établies en commun. L'union économique devrait comporter l'union monétaire, car l'établissement des politiques économiques communes sans une monnaie commune, de préférence unique, est malaisée.

L'exemple le plus avancé et le mieux connu d'une union économique est *l'Union européenne*, bâtie en l'espace d'environ 30 ans sur la base de la *Communauté économique européenne* qui n'était au départ guère plus qu'une union

douanière²⁰. Il n'est donc pas surprenant que le *Programme du Parti québécois* propose la négociation avec le Canada, après le référendum, d'une union économique s'inspirant du modèle européen. Sans qu'il y ait un lien entre les deux, la version d'origine de la présente étude préconisait la même option en tant que solution optimum, en formulant toutefois quelques réserves à son endroit (voir la partie III).

Une décennie de l'existence et du fonctionnement de *l'Union européenne*, même très brièvement résumée permet de mettre en relief trois traits propres de cette Union qui sont pertinents comme éléments de réflexion dans le contexte des relations entre le Québec et le Canada.

Le premier de ces traits propres a déjà été mentionné ci-dessus: la durée des étapes préliminaires. Pour des raisons qui tiennent, entre autres, à sa complexité (voir ci-dessous), l'union économique est non seulement lente à mettre en place, mais encore elle exige une minutieuse préparation du terrain du côté des gouvernants, des agents économiques et de l'opinion publique. Les expériences central-américaine et sud-américaine en la matière prouvent que l'instauration précipitée d'une union économique mène à l'échec ou, au mieux, à un semi-échec. Le temps nécessaire pour mettre en place une union économique, si l'on se fie à l'exemple européen, se compte en années, sinon en décennies, surtout lorsque les populations concernées nourrissent les griefs les unes envers les autres ou lorsque les gouvernants ont suscité entre les participants à l'union un climat d'adversité. Or, comme il a été démontré ci-dessus, le Québec n'aurait pas le luxe du long temps disponible après le référendum et aucun temps avant celui-là, alors que la sécession devrait être achevée tant que les esprits demeurent tournés vers celle-ci ou, en tout cas, lors du même mandat législatif et gouvernemental.

Le deuxième de ces traits propres de l'union économique est sa complexité. En prenant encore une fois en considération le modèle européen, son évolution a mené de l'union douanière (suppression de l'imposition et des barrières au commerce intra-communautaire, établissement du tarif douanier externe et, à terme, de la politique commune de commerce extérieur) au marché commun (liberté de circulation des services, capitaux et personnes, ce qui nécessite, par exemple, les équivalences communes des diplômes, le contrôle des migrations aux frontières extérieures, la politique agricole et celle de contrôle sanitaire communs, etc.) et au marché unique (suppression de tous les mesures internes qui ont pour effet d'entraver les échanges intra-communautaires, ce qui implique, par exemple, l'uniformisation des normes techniques des produits), pour déboucher sur l'union économique et monétaire (la même monnaie et la même politique monétaire, y compris le taux d'escompte, la coordination des politiques économiques étatiques qui respectent les indices de convergence comme le poids de la dette publique, le taux d'inflation annuel, le déficit budgétaire maximum, etc.). La mise en commun de tous ces domaines crée sa propre dynamique qui entraîne dans son giron d'autres politiques étatiques qui sont reliées de près ou de loin aux précédentes: politique pénale et celle de la sécurité interne commune, politique étrangère et militaire en vue d'assurer la défense commune, politique de l'énergie et celle des transports, politique d'aide aux

²⁰ Voir textes et commentaires dans *Joly communautaire*, édition sur feuilles mobiles; L.Cartou, J.-I. Clergerie..., *L'Union européenne*, 2000

régions défavorisées et charte sociale afin de supprimer les disparités dans les “filets de protection” , etc, etc. La réglementation européenne, malgré l’introduction du principe de subsidiarité²¹, croît continuellement de manière exponentielle: plus de 20 000 fonctionnaires administrent actuellement bien au delà de 30000 textes normatifs pour le compte de 15 États dans 11 langues officielles.

Certes, dans l’optique de la négociation d’une nouvelle union économique, la taille de celle-ci pourrait être réduite au plus petit dénominateur commun, mais la synergie requiert aussi une dimension minimum de l’union, au dessous de laquelle une des partenaires potentiels pourrait ne plus y voir son intérêt. Il n’en demeure pas moins vrai que les pourparlers Québec-Canada au sujet d’une éventuelle union économique - qui serait inédite, quelle que soit sa dimension - nécessiteraient de l’intérêt partagé, du temps et de sereines dispositions d’esprits. Étant donné le cadre procédural créé par la *Loi de clarification* et le cadre chronologique qui serait sans doute imposé par la législation référendaire québécoise, il paraîtrait douteux que ces conditions soient réunies. De surcroît, l’attitude anglo-saxonne à l’égard des organisations internationales qui supplanteraient leurs autorités nationales a toujours été imprégnée de méfiance (voir les prises de position britanniques à l’égard de l’Europe, celles des Américains à propos des interventions militaires des Nations Unies décrétées par le Conseil de sécurité, etc).

Ce constat permet de mettre en relief le troisième trait propre de l’union économique qui est l’intégration. Cette notion, parfois mal comprise, fait état du transfert des compétences étatiques aux instances et organes communs de l’union qui les exercent désormais dans l’intérêt commun des États-membres, mais à l’exclusion des autorités de ces derniers. Pour cette raison, ces organes exercent les pouvoirs dits “supranationaux” qui sont le résultat de la réduction des compétences des États membres de l’union et qui s’imposent à ces États et à leurs citoyens. La dynamique propre à l’évolution de l’union économique tend à élargir la portée de ces pouvoirs, soit de façon formelle - par voie d’amendement de l’entente initiale, soit de manière pragmatique - au moyen de l’interprétation extensive des textes par les organes chargés de leur application, y compris les instances judiciaires. Dans les unions économiques fondées sur les traités multilatéraux qui ne comportent ni de clauses au sujet de leur expiration, ni au sujet du retrait des États de l’union - ce qui est le cas des traités instituant *l’Union européenne* et la *Communauté européenne*, ce transfert des compétences est pratiquement irréversible, alors que leur exercice fait appel au vote pondéré en fonction de l’importance de chaque État membre et permet la prise des décisions à la majorité qualifiée²². On écarte ainsi deux piliers de l’ordre juridique international actuel: l’égalité souveraine des États et le pendant ce celle-ci consistant en l’impossibilité d’obliger les États contre leur gré. Certains voient

²¹ Art. 5 du *Traité instituant la Communauté européenne*; ce principe signifie que la Communauté n’intervient hors de ses compétences exclusives que si l’objectif visé ne peut être atteint de façon satisfaisante par les États membres agissant individuellement. Ce principe correspond approximativement à la doctrine de dimensions nationales en droit constitutionnel du Canada.

²² Voir, par exemple l’article 205 du *Traité instituant la communauté européenne*

dans cette évolution la tendance à la “fédéralisation” des relations internationales institutionnalisées, Certes, ce phénomène ne risquerait pas d'affecter de façon significative une union économique bilatérale, mais la nature elle-même de cette évolution pourrait faire réfléchir plusieurs partisans de l'union économique du Québec avec le Canada qui finirait par acquérir, dans une proportion différente, la même dynamique que celle des autres unions économiques décrites ci-dessus. L'auteur de ces lignes nourrit quelques doutes quant à la perception dans l'opinion publique de l'opportunité de négocier, aussitôt après la campagne référendaire émotionnellement chargée et probablement acrimonieuse, la réduction de l'exercice de la souveraineté étatique avant même que son acquisition ne soit formalisée. Il serait également réticent à se prononcer sur les chances d'en venir à une entente au sujet de l'union économique, lors de la période suivant immédiatement le référendum, avec une collectivité réservée à priori à l'égard d'une telle idée, collectivité dont l'opinion publique pourrait être résolument hostile à cet idée dans le contexte post-référendaire. Finalement, il est tout à fait sceptique quant aux chances de négocier avec succès une union économique originale, si modeste soit-elle, en raison des effets combinés de la procédure imposé par la *Loi de clarification* et du délai relativement court dont on disposerait, d'un coté et de la complexité de la négociation qui devrait défricher une bonne partie du terrain d'entente à conclure, de l'autre côté. Ce qui précède ne remet point en cause l'idée d'une union économique Québec-Canada à un stade ultérieur de leur relations. Toutefois, dans la période suivant immédiatement le référendum au sujet de la sécession, l'entreprise consistant à maintenir l'espace économique canadien et international actuel devrait, selon l'auteur de ses lignes, faire appel aux concepts et aux institutions qui sont disponibles, plutôt qu'à ceux qu'il faudrait créer de toutes pièces.

2. Espace économique à préserver: le marché commun partiel, assorti d'unions douanière et monétaire

Cette variante de la configuration de l'espace économique, propre au Québec actuel et ayant la vocation d'être préservé, peut être traité dans cette mise à jour de façon sommaire. En effet, l'essentiel de ce sujet a déjà été présenté dans la version initiale de cette étude (voir la fin de sa partie III), alors que, de l'autre côté, le choix des composantes de cet espace économique à préserver devrait être effectué dans le contexte des circonstances politiques et économiques existant après le référendum favorable à la sécession.

Qu'il suffise donc de rappeler, à un nouvel élément près, les orientations principales que le Québec pourrait poursuivre, en ce qui concerne le contenu de l'espace économique à préserver et en ce qui a trait aux moyens d'accomplir le maintien de cet espace.

Quant au contenu, le Québec devrait d'abord s'efforcer de sauvegarder les engagements prohibant partiellement les obstacles aux échanges à l'intérieur du Canada et visant les provinces, dont le libre-échange des marchandises établi par l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et le seul élément nouveau sur ce plan en droit interne, à savoir l'*Accord sur le commerce intérieur* conclu en 1994 et mis en oeuvre en 1996²³. En simplifiant à dessein, cet *Accord*, de toute

²³ Voir la *Loi de mise en oeuvre de l'Accord sur le commerce intérieur*, L.C. 1996, c. 17; le texte de l'*Accord* lui-même figure dans la *Gazette du Canada, Partie I* du 29 avril 1995, p.1323.

évidence influencé notablement dans son contenu et dans sa structure par l'*Accord de libre-échange nord-américain* qui venait d'être conclu, constitue un complément au libre-échange interne. Il établit plusieurs régimes de libéralisation des échanges de marchandises (produits agricoles et alimentaires, boissons alcooliques) et de services (communications, transports), facilite la circulation des facteurs de production (investissements, migration de la main-d'oeuvre) et, surtout, réglemente l'exercice par les provinces et par les autorités fédérales de certaines compétences qui étaient et sont encore des occasions d'entraver l'accès aux domaines d'activités économiques (marchés publics, normes en matière de consommation, transformation des ressources naturelles, protection de l'environnement). Tous ces secteurs sont assujettis aux mêmes principes, dont la non-discrimination (soit sous forme de traitement national, soit sous forme de traitement le plus favorisé), la prohibition d'entraver la liberté de mouvement et d'ériger les obstacles au commerce au sens large, hormis pour des motifs légitimes (santé, sécurité et ordre public, promotion sociale des groupes défavorisés, protection de l'environnement, etc). Ces principes s'appliquent cependant de manière variable aux différents secteurs, dont certains sont libéralisés bien plus (par exemple le commerce de produits agricoles) que les autres (par exemple, la mobilité de la main-d'oeuvre). L'*Accord* constitue néanmoins une composante non négligeable de l'espace économique canadien, car il fournit les possibilités de la libéralisation ultérieure par voie de négociations subséquentes et parce qu'il comporte un système de règlement des litiges entre les parties, calqué sur ceux qui existent au sein de l'OMS et de l'ALÉNA.

De l'autre côté, le Québec devrait tâcher de préserver les régimes d'origine fédérale et, par conséquent, unitaires dont l'importance dépasse du reste l'espace économique interne (voir ci-dessus). Ces régimes peuvent être classés en trois groupes, dont le premier constitue l'union douanière, protégée par un tarif externe commun, qui fait du Canada une entité à part selon les règles du commerce international, applicables aussi bien à l'OMS qu'à l'ALÉNA. Le maintien de cette union faciliterait la transition, en évitant la rupture du régime sur le plan interne et probablement aussi sur le plan international (voir ci-dessus) et en repoussant à plus tard de délicates négociations internationales. Le deuxième constitue l'union monétaire utilisant le dollar canadien, dont le maintien serait de nature à préserver les avantages concurrentiels des exportateurs québécois et le pouvoir d'achat des consommateurs. Cette option éviterait au Québec le choix difficile entre l'adoption du dollar américain et la perte concomitante de l'avantage comparatif exprimé par les prix des exportations et l'émission de sa propre monnaie dont le sort et la valeur seraient fatalement incertains ou très coûteux à assurer, si cela devait s'avérer possible. En troisième lieu, le Québec devrait tenter de maintenir en place les législations fédérales qui font partie de l'ossature de l'espace économique canadien actuel, comme le système bancaire, la réglementation des branches de transport (aérien, ferroviaire, par eau) et de communications (postes, communications sans fil et différentes formes de radiodiffusion, y compris avec usage des satellites), les normes en matière de propriété intellectuelle, etc.

Quant à la façon de procéder, l'outil préférable constituerait sans doute une entente formelle avec le Canada qui maintiendrait en vigueur pour le Québec ces textes normatifs sur la base conventionnelle, puisque la sécession mettrait terme à l'application des lois canadiennes au Québec en vertu de la Constitution. À défaut, comme cette étude le suggérait dans sa version initiale, le Québec tirerait

un bénéfice comparable si ces lois, accords et dispositions constitutionnelles étaient maintenus en vigueur en vertu des législations parallèles et identiques, adoptées par le Québec et par le Canada ou même si le Québec devait les garder en vigueur par sa décision unilatérale, à condition de réciprocité des avantages dans les domaines où la réciprocité serait possible.

Quel que soit le mode de préservation par le Québec de son espace économique pendant la période immédiatement consécutive au référendum favorable à la sécession, les solutions ainsi dégagées ne seraient que temporaires. En effet, eu égard à l'évolution ultérieure de la situation politique et économique, le Québec souverain aurait la faculté de garder le *status quo*, renégocier la configuration de son espace économique avec le Canada, y compris dans le sens de l'établissement d'une union économique ou entreprendre les démarches en vue d'une association avec un autre ensemble économique. Ce dernier sujet dépasse évidemment le cadre de la présente mise à jour.

III. Conclusions

Les conclusions qui s'imposent à l'issue de l'examen de la question complexe de maintien de l'espace économique canadien actuel sont relativement simples. Le changement des circonstances environnantes sur le plan normatif, surtout en ce qui concerne la situation au Canada à la suite de l'avis de la Cour suprême au sujet du *Renvoi sur la sécession du Québec* et de la *loi de clarification*, a rendu impraticable le mode, jugé auparavant le plus adéquat, de maintenir en place l'espace économique canadien. Au lieu de concevoir un nouvel arrangement des relations économiques avec le Canada, ce qui serait, après tout, un des objectifs majeurs et naturels de la sécession, il y a lieu plutôt de confiner les démarches initiales, après le référendum favorable à la sécession, à l'amendement constitutionnel ayant le plus de chances d'être adopté dans les délais acceptables et au maintien de l'espace économique, canadien et international, existant. Il en est ainsi parce que la Cour suprême a imposé un cadre formel à la sécession, cadre rigide et incertain quant à son aboutissement, alors que la *Loi de clarification* y a ajouté une procédure dont le résultat dépend principalement de la discrétion de la majorité parlementaire. Dans ce contexte, les possibilités d'atteindre un objectif plus ambitieux et plus satisfaisant sur le plan des relations entre le Québec après la sécession et le Canada sont pratiquement inexistantes. Il y aurait donc lieu de parer au plus pressé et d'assurer l'essentiel dans un premier temps, à savoir protéger les intérêts de l'économie du Québec et le niveau de vie de ses habitants, en maintenant en place, dans la mesure du possible, l'espace économique existant. Le réalisation d'un objectif plus novateur et plus difficile, à savoir la mise en place de l'union économique entre le Québec et le Canada, n'en serait pas compromis, seulement retardé, si les circonstances s'y prêtaient dans l'avenir.

ANNEXE « A »

Mise à jour de l'étude intitulée

« Éléments d'espace économique canadien à préserver »

du document intitulé

**« Étude des modalités de maintien de l'espace économique
canadien actuel après l'accession du Québec à la souveraineté »**

Produite dans le cadre des travaux de la

**Commission d'étude des questions afférentes
à l'accession du Québec à la souveraineté**

Par :

Roma Dauphin, économiste et professeur
au département d'économie de l'Université de Sherbrooke

En date du 7 décembre 2001

PARTIE 1 LES CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE ORIGINALE ÉTAIENT AU NOMBRE DE DEUX :

Premièrement, la zone de libre-échange formée entre les provinces canadiennes, il y a plus d'un siècle et demi, est à la base d'un important commerce entre les régions canadiennes le flux commercial est-ouest était encore beaucoup plus important dans la décennie 1980 que le commerce entre le Canada et les États-Unis.

Deuxièmement, l'union douanière et monétaire canadiennes sont essentielles pour préserver la dominance de l'axe est-ouest.

Ces deux conclusions s'appuyaient sur une étude des liens économiques entre le Québec, les provinces canadiennes et les états américains. En 1989 (comme indiqué au tableau 2), le Québec acheminait 52,7 % et 34,8 % de ses exportations totales vers le reste des provinces canadiennes et les États-Unis respectivement. Durant cette année, les exportations du Québec vers les États-Unis, en proportion des exportations internationales du Québec étaient de 75 %. Même en additionnant les exportations vers les États-Unis à celles vers les pays d'outre-mer, le commerce interprovincial dominait encore en 1989 par une marge de 52,7 % à 47,3 % sur le commerce international (voir tableau 2).

TABLEAU 1
Les exportations du Québec en pourcentage du PIB période 1989-99
(\$ constant de 1992)

	Exp. totales en % du PIB	Exp. province en % du PIB	Exp. mondiales en % du PIB	Exp. États-Unis en % du PIB
1989	40,8	21,5	19,3	14,2
1990	41,8	19,4	20,6	14,5
1991	40,9	20,2	20,7	15,5
1992	41,2	19,4	21,8	16,3
1993	43,3	18,8	24,5	19,6
1994	45,7	17,8	27,9	22,3
1995	47,1	18,2	28,9	23,1
1996	47,6	17,6	30,0	24,0
1997	49,9	17,7	32,0	27,2
1998	51,8	18,2	33,6	28,6
1999	53,4	18,4	35,0	29,7

Source : Statistique Canada, *Cansim series* D24812, D24813, D24819, D24820.

TABLEAU 2

**Les exportations du Québec vers les États-Unis et les autres provinces
en pourcentage des exportations totales, période 1989-99**

	Exp. États-Unis en % exp. totales	Exp. province en % exp. totales	Exp. reste du monde en % exp. totales
1989	34,8	52,7	12,5
1990	34,7	46,4	18,9
1991	37,8	49,4	12,8
1992	39,6	47,1	13,3
1993	42,2	43,4	18,2
1994	48,8	38,9	12,3
1995	49,0	38,6	12,4
1996	50,4	37,0	12,6
1997	54,5	35,5	10,0
1998	54,0	35,1	10,9
1999	55,6	34,4	10,0

Source : Tableau 1

Ces chiffres démontraient que l'économie canadienne avait une base solide et que les interactions entre ses régions étaient très développées. Il était prévu à l'époque qu'il serait peu probable que l'accord de libre-échange Canada-États-Unis de 1989 puisse faire une brèche dans la dominance de l'axe est-ouest. Une étude célèbre affirmait même que, compte tenu de la taille des provinces et états américains et de la distance entre ces régions, le commerce du Québec avec une province typique au Canada était 20 fois plus

élevé qu'avec un état américain¹.

¹ John Mc Cullum, National Borders matters : regional trade patterns in North America, *American Economic Review*, June 1995.

PARTIE 2

L'histoire de la décennie 1990 fut contraire à ces anticipations. En effet, dès 1994 (voir tableaux 1 et 2), le commerce du Québec avec les États-Unis devenait plus important que le commerce avec les autres provinces. De 1989 à 1999, la part du commerce interprovincial allait en fait passer de 52,7 % en 1989 à 34,4 % en 1999 des ventes totales du Québec à l'extérieur de la province.

Ce revirement drastique incitait des économistes canadiens et québécois à envisager un remplacement du dollar canadien par le dollar américain, voyant dans cette substitution un moyen, entre autres, de consolider l'intégration accrue Québec-États-Unis².

La théorie portant sur ces questions est complexe et ne fera pas l'objet de cette étude³. Nous nous bornerons à disséquer le revirement inattendu dans l'importance des partenaires commerciaux du Québec, quitte à revenir sur la question monétaire.

La tendance observée dans la décennie est-elle une tendance lourde qui persistera dans les années à venir ou un fait qui s'explique par un contexte exceptionnel qui risque de disparaître dans l'avenir? Il va de soi qu'une quantification précise est exclue, mais suffisamment de raisons pointent dans une direction : l'écart actuel de 21,2 % (55,6 % - 34,4 %) ne devrait pas s'accroître à l'avenir.

² **Beirie, Michel, Serge Coulombe, « Should Canadian regions adopt the U.S. dollar? » Université d'Ottawa, Faculté des sciences sociales, Département des sciences économiques, 2001.**

³ **La théorie portant sur ces questions remonte à l'article de Robert Mundell « The theory of optimum currency areas », *American Economic Review*, 51, Septembre 1961, pp. 717-725.**

PARTIE 3

Quatre facteurs ont fait que les exportations du Québec vers les États-Unis sont devenues très attrayantes. Ce sont :

1. l'accord de libre-échange Canada-États-Unis de 1989;
2. une rationalisation de la production à l'échelle nord-américaine;
3. la croissance exceptionnelle dans le PIB des États-Unis de 1989 à 1999 et une demande croissante pour les produits importés;
4. la dévaluation en dollar canadien vis-à-vis le dollar américain.

Ces quatre causes possibles du revirement commercial seront brièvement analysées.

1. L'accord de libre-échange Canada-États-Unis qui éliminerait les droits de douane entre ces deux pays ne s'appliquait qu'au quart du commerce Canada-États-Unis, les accords antérieurs négociés au Gatt ou de nature bilatérale (le pacte automobile de 1965) faisaient en sorte que les trois quarts du commerce entraient en franchise de droits dans l'un ou l'autre des deux pays.

La théorie décompose l'impact du libre-échange en deux effets : les effets de création et de détournement. Le meilleur exemple d'un effet de création qui augmenterait les exportations du Québec vers les États-Unis est le fameux cas du bois d'oeuvre où un libre-échange favorise le remplacement de la production américaine par une production québécoise.

L'effet de détournement, quant à lui, va avoir pour effet d'encourager les États-Unis à s'approvisionner au Québec plutôt qu'ailleurs dans le monde pour ses importations, le Québec n'ayant plus de droits à payer alors que ses concurrents d'outre-mer continuent

à être assujettis à ces droits.

Quoique les deux effets aient joué leur rôle, rien n'indique qu'ils ne puissent expliquer à eux seuls la totalité de la hausse des exportations du Québec. Dans le bois d'oeuvre, le commerce est loin d'être libre et les bénéfices de l'effet de création sont pratiquement nuls.

Quant à l'effet de détournement, la hausse des exportations du Québec vers les États-Unis fut minime dans les industries les plus susceptibles de bénéficier de cet effet, soit le textile et le vêtement en particulier.

2. Une rationalisation de la production à l'échelle nord-américaine qui aurait vraisemblablement eu lieu sans l'accord de 1989. Le pacte de l'automobile de 1965 est le meilleur exemple de ce type de rationalisation. La condition essentielle : avoir une entreprise multinationale ayant des usines des deux côtés de la frontière. De 1965 à 1970, les exportations canadiennes d'automobiles étaient passées subitement de 10 % à 70 % de la production canadienne, faisant grimper de 55 % à 65 % la part des exportations canadiennes destinée aux États-Unis de 1960 à 1970. Ces chiffres indiquent bien qu'une rationalisation peut avoir un puissant impact. Il est vraisemblable que les industries nord-américaines des machines et des télécommunications aient bénéficié, dans la deuxième moitié de la décennie 1990, d'une hausse de productivité ainsi que d'une hausse dans leur commerce intra-industries, une conséquence de la rationalisation continentale.
3. Une croissance inusitée des États-Unis de 1989 à 1999. Durant cette période, le taux de croissance du PIB des États-Unis fut en moyenne par année de 3,6 % (1,8 % du PIB/hab. total et 1,6 % pour la population) comparé à seulement 2,2 pour le Canada. Il faudrait remonter trente ans en arrière pour retrouver une telle performance aux États-Unis. Cela stimula grandement la demande extérieure et la demande des États-Unis pour les biens produits au Québec. À en juger par l'effondrement des exportations du Québec depuis

l'arrêt de la croissance aux États-Unis, soit une baisse de près de 5 % en 2001 dans les exportations au Québec vers les États-Unis, l'importance du phénomène conjonctuel n'est pas à négliger.

4. La dévaluation du dollar canadien qui impliqua une baisse à 84 cents en 1976 à 65 cents américains récemment. La principale raison de cette dévaluation est la dette extérieure dont nous devons payer intérêts et dividendes. Or, pour payer des intérêts qui s'élèvent à près de 30 milliards par année, le Canada doit exporter de plus en plus et, en l'absence d'une forte augmentation de la productivité, il ne peut exporter qu'en diminuant le coût de ses produits, c'est-à-dire en laissant sa monnaie se dévaluer. La dette extérieure du Canada était égale à 48 % du PIB du Canada en 1994 alors qu'elle ne dépasse plus que 23 % du PIB en l'an 2000. Le dollar canadien est donc probablement à son creux présentement, laissant beaucoup de place pour une hausse à l'avenir.

Deux hypothèses quant à l'avenir du commerce Canada-États-Unis sont plausibles. La première inspirée par l'évolution de la décennie 1990, consisterait à supposer que le commerce États-Unis-Québec continue à distancer le commerce interprovincial; les régions des États-Unis réaffirmant ainsi leur poids supérieur par rapport aux provinces canadiennes dans un contexte où elles ne seraient plus défavorisées par un mur de droits de douane.

L'autre hypothèse, peut-être plus réaliste, supposerait que le Québec doive dorénavant vivre avec deux partenaires commerciaux d'égale importance, chacun ayant environ 45 % du commerce total du Québec, un autre 10 % pouvant aller aux autres pays du monde. Ce scénario se fonde sur deux arguments. L'axe est-ouest a toujours dominé l'axe nord-sud sauf pour les dix dernières années. Deuxièmement, la dévaluation du dollar canadien et la croissance exceptionnelle des États-Unis dans la décennie 1990 ont probablement compté pour plus que 50 % de la hausse des exportations du Québec dans la décennie 1990. Or ces deux facteurs devraient, dans la décennie 2000, jouer au profit d'un commerce

interprovincial, ce que devrait favoriser une convergence dans le poids des deux principaux partenaires du Québec.

SOMMAIRE

Le commerce du Québec, depuis dix ans, a pris un virage historique, à savoir que ses exportateurs sont de plus en plus concentrés vers les États-Unis plutôt que vers son partenaire traditionnel : les autres provinces canadiennes.

En apparence, ce virage peut être attribué à l'accord du libre-échange de 1989. La dépréciation du dollar canadien, l'exceptionnelle croissance des États-Unis durant la période étudiée et, enfin, la rationalisation à l'échelle nord-américaine des entreprises ayant des usines des deux côtés de la frontière sont tous des facteurs qui semblent avoir contribué davantage à re canaliser les exportations du Québec de l'axe est-ouest vers l'axe nord-sud que l'accord de 1989.

Quoiqu'il soit prématuré d'essayer de tirer des conclusions fermes quant à qui sera le principal partenaire commercial du Québec à l'avenir, il est maintenant indéniable que le Québec est moins dépendant de l'union économique canadienne qu'il ne l'était dix ans passés.